

Contrôle Public du Secteur de la Sécurité

Guide pratique pour les organisations
de la société civile

Editeurs

Eden Cole (DCAF)
Kerstin Eppert (UNDP)
Katrin Kinzelbach

L'analyse et les mesures recommandées dans cette publication sont celles des auteurs et ne représentent pas forcément celles des Nations Unies, PNUD y compris, ou celles de leurs Etats membres. Ceci est une publication indépendante commanditée par le PNUD. C'est le fruit de l'effort et de la collaboration d'une équipe d'éminents experts, conseillers et auteurs.

Relecture

Christopher Grollman

Traduction française: Alain Faupin

Relecture: Laurence Durig

Crédits photo (de haut en bas, de gauche à droite):

- (1) DCAF-OSCE, Atelier au parlement arménien
- (2) PNUD Soudan, Programme sur l'état de droit, Darfour
- (3) PNUD ARY Macédoine, Partenariat pour la sûreté et la sécurité communautaires
- (4) DCAF, Cours de formation sur la société civile
- (5) PNUD El Salvador, Programme sur la justice et la sécurité

Maquette, projet et impression: Valeur, République Slovaque

ISBN 978-92-95042-93-3

Cette publication est disponible auprès du

Centre régional du PNUD de Bratislava
<http://europeandcis.undp.org/home/list/publications>

Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF)
<http://www.dcaf.ch/publications/kms/index.cfm>

© Programme de Développement des Nations Unies, 2008

Tous droits réservés. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, stockée sur un système serveur ou transmise, sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique, mécanique, de photocopie, d'enregistrement ou autre, sans la permission écrite du détenteur du copyright.

Remerciements

La réalisation de ce guide n'aurait pas été possible sans l'assistance, le soutien, et les conseils d'un grand nombre de collègues et de partenaires auxquels nous sommes profondément reconnaissants pour leur dévouement et leur implication. L'idée et le concept initiaux de ce guide ont été ceux de Marina Caparini (ICT, auparavant DCAF) et du Dr. Philipp Fluri (DCAF) que nous remercions pour avoir généreusement accepté de l'inclure dans la série de la «démocratisation de la sécurité» développé par le PNUD et DCAF.

Nos sincères remerciements vont au Dr. Jafar Javan et à Agi Veres, (PNUD), et au Dr. Philipp Fluri (DCAF) pour leur contrôle et leur soutien tout au long de la préparation de cette publication. Par ailleurs, nous remercions cordialement Alejandro Alvarez, Monica Blagescu, Alison Buchanan, Marina Caparini, Nadja Dolata, Marcela Donadio, Vanessa Farr, Francis James, William Ko, Dario Kosovsky, Michaela Lednova, Markus Lenzen, Gloria Manzotti, Lauren Matthews, Amrei Mueller, Mamura Nasirova, Louise Nylin, Sidonie Porterie, Geoff Prewitt, Rustam Pulatov, Juan Rial et Louise Sperl de l'expertise qu'ils ont offerte ainsi que des efforts constants qu'ils ont fait pour apporter des commentaires constructifs qui ont permis de réaliser cet ouvrage.

Pour le soutien continu et dévoué qu'ils ont manifesté dans la coordination de ce projet, pour le travail supplémentaire de recherche et pour l'aide au travail éditorial, nous voudrions distinguer Vahan Galoumian, Suying Lai, Timothy Melvin, Mamura Nasirova, Geoff Prewitt et Peter Serenyi.

Enfin nous tenons à exprimer notre profonde reconnaissance pour son soutien financier complémentaire à la division 'Société Civile', Bureau du PNUD chargé du Partenariat.

Table des matières

Préface (Manfred Nowak)	1
-------------------------------	---

A propos de ce guide	3
----------------------------	---

1^{ère} PARTIE: Définitions et Intervenants

1. Les arguments pour un contrôle public du secteur de la sécurité (Marina Caparini et Eden Cole)	5
2. Contrôle et orientations de l'exécutif, du législatif et du judiciaire sur le secteur de la Sécurité (Ian Leigh)	25

2^e PARTIE: Stratégies et Méthodologies

3. Recherche et information (Duncan-Hiscock)	45
4. Prise de conscience (Alejandro Pero).....	65
5. Promotion (Peter Albrecht)	81
6. Formation (Angela Mackay)	105
7. Contrôle (Vahan Gouloumian)	129
8. Analyse budgétaire (Teodora Fuior)	151
9. Crédibiliser l'organisation: gouvernance et évaluation des OSC (Geoffrey Prewitt)	175

3^e PARTIE: Défis et Opportunités

10. Egalité sexuelle et gouvernance démocratique de la sécurité (Kristin Valasek)	191
11. Droits humains et contrôle du secteur de la sécurité (Johanna Mendelson Forman)	217
12. Assistance juridique et réforme judiciaire (Mark Guthrie et Siphosami Malunga).....	235
13. Forger des alliances avec la communauté internationale (Amrei Müller)	261
14. Etats d'urgence et environnements restrictifs (Rizal Darma Putra).....	287
15. Contrôle du secteur de la sécurité, conflit violent et consolidation de la paix (Katrin Kinzelbach et Yasmine Sherif)	309

Préface

En ma qualité de rapporteur spécial des Nations Unies sur la torture, j'apprécie grandement et à sa juste valeur le travail incessant et professionnel de la société civile à la recherche de la sécurité humaine dans le monde entier, souvent sur une base volontaire et en prenant des risques personnels. En tant que rapporteur spécial des Nations Unies et professionnel des droits humains, je reçois continuellement des informations cruciales des organisations et des représentants de la société civile qui se font un devoir de recueillir celles qui concernent des cas individuels préoccupants ainsi que des dysfonctionnements structurels ou juridiques objectifs qui influent sur les droits humains et sur la sécurité des citoyens dans leurs pays. Pour prévenir la torture, les organisations de la société civile (OSC) éveillent les consciences, en surveillent et en enregistrent tous les cas, enfin et surtout, elles aident ses victimes par un soutien à la fois juridique et médical. Les efforts que font les gouvernements et la communauté internationale pour renforcer la démocratie et la sécurité humaine reposent fortement sur l'implication et le dialogue avec des citoyens engagés et décidés qui s'organisent eux-mêmes en vue de plus de justice et de paix, que ce soit dans des organisations non gouvernementales importantes et bien établies ou dans des alliances communautaires.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Il est regrettable qu'aujourd'hui encore la torture et des infractions de même nature aux droits humains soient largement répandues ainsi que, parfois, des pratiques condamnables de la part des personnels du secteur de la sécurité. Sans doute n'y a-t-il aucun pays, pauvre ou riche, stable ou fragile, dont le secteur de la sécurité soit à l'abri de mauvaises pratiques. Ceci veut dire qu'un contrôle effectif et indépendant demeure partout prioritaire. De plus, s'agissant de générer des apports civils efficaces au programme général du contrôle démocratique du secteur de la sécurité, la société civile a la compétence et l'autorité nécessaires pour compléter les mandats officiels de contrôles dévolus à l'exécutif, au parlement, au judiciaire et aux institutions nationales de droits humains. La démocratie et la sécurité humaine ne peuvent se développer qu'au moyen d'un dialogue et d'échanges constructifs entre les institutions politiques et les électeurs qu'ils ont reçu mandat de représenter.

L'ère récente de la « guerre contre la terreur » a conduit à un nouveau niveau de dépenses de sécurité tant nationales qu'internationales, à une collaboration internationale et à l'extension de mandats et de compétences en matière de sécurité au sein des démocraties déjà établies. Il est alarmant d'observer, pourtant, que le développement d'organes de contrôle appropriés traîne en longueur et laisse un vide de contrôle démocratique face à des décisions politiques et à la mise en œuvre des plans d'action. Cela n'a pas seulement fait courir un risque aux processus de démocratisation en cours dans les pays en développement, mais aussi au statut des droits humains au sein des démocraties. Il demeure en effet très préoccupant de constater qu'en retour, les obligations et même les normes impératives des droits humains ont été remises en question.

Pour défendre les acquis du passé, et en particulier le principe de base selon lequel le secteur de la sécurité est soumis au contrôle civil et lié aux normes internationales des droits humains, la société civile doit toujours se tenir informée, être critique, se faire entendre et s'assurer activement que le secteur de la sécurité de chaque pays demeure ou devienne un service proche de la population, respectueux de ses droits, et travaillant pour la sécurité comme pour le bien public.

Ce guide sur le contrôle public du secteur de la sécurité, destiné aux organisations de la société civile rassemble des expériences du monde entier et formule des directives à leur intention sur la façon de rendre le secteur de la sécurité non pas seulement déférent à l'égard des lois, mais aussi transparent et responsable vis-à-vis de la société. Ce guide est d'une grande richesse d'informations et je suis convaincu qu'il sera un outil de valeur pour les organisations de la société civile qui travaillent sur le contrôle du secteur de la sécurité.

Les OSC ont un rôle vital dans le contrôle et la réforme du secteur de la sécurité, un rôle que votre organisation est fortement encouragée à jouer. Pour faciliter la participation de votre organisation à cette entreprise ambitieuse, les différents rôles que peut jouer la société civile dans la démocratisation du secteur de la sécurité sont étudiés en grand détail dans cet ouvrage.

A handwritten signature in black ink, reading "Manfred Nowak". The signature is fluid and cursive, with the first name "Manfred" being larger and more prominent than the last name "Nowak".

Manfred Nowak
Rapporteur spécial de l'ONU sur la torture

A propos de ce guide

Ce guide propose des conseils structurés aux organisations de la société civile (OSC) sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité et, plus particulièrement sur la façon dont elles peuvent planifier, structurer et mettre en œuvre leurs activités d'une manière intelligente et efficace.

Sachant que la confiance du public dans le secteur de la sécurité est vitale pour la création et le maintien d'institutions démocratiques solides et indépendantes, l'engagement d'organisations de la société civile (OSC) crédibles dans le domaine de la politique de sécurité contribue grandement à la responsabilisation et à la bonne gouvernance. L'intercession par des groupes de la société civile représentant des communautés locales et des groupements d'intérêts permet à des acteurs parfois marginalisés de s'exprimer ainsi qu'à ouvrir le processus de prise de décision à un plus large spectre d'options. Les OSC ont un rôle vital à jouer non seulement dans l'établissement des démocraties, mais aussi au sein des états non démocratiques, sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire et dans lesquels les activités des OSC peuvent encore avoir un impact sur la prise de décision des élites qui monopolisent le processus politique.

Alors que de nombreuses OSC ont facilité les processus de réforme du secteur de la sécurité dans les états en transition ou sortant d'un conflit, beaucoup de leur potentiel demeure inexploité. De même le rôle à plus long terme qu'elles jouent en assurant la gestion démocratique du secteur de la sécurité grâce à leur engagement dans les affaires de contrôle perd parfois de son importance dans les mondes développés et en développement. Ce guide cherche à encourager la société à endosser et à comprendre la sécurité comme un bien public ainsi qu'à rendre la politique de sécurité et des processus de réforme du secteur de la sécurité plus accessibles aux organisations de la société civile. On a également cherché à faire bénéficier les OSC qui se préoccupent déjà de questions de sécurité – et qui opèrent souvent dans des conditions difficiles – du corpus de bonnes pratiques, des outils de contrôle et des stratégies d'engagement qui figurent dans ce guide.

Toutefois, un contrôle civil qualifié et une participation civile dans des processus adéquats se heurtent souvent à la résistance institutionnelle et politique des membres du secteur de la sécurité. Ces dernières années, au prétexte d'en faire bénéficier le public, des traditions de secret ont été renforcées dans beaucoup de pays, comme une conséquence des conflits et du terrorisme international. Les droits civils et le contrôle public du secteur de la sécurité en ont donc été considérablement réduits, voire même avortés.

Pour lutter contre cette tendance et assurer la responsabilisation et la transparence, les acteurs de la société civile doivent être investis de la capacité de se focaliser sur les différents aspects des questions de contrôle qui peuvent initialement ne pas apparaître accessibles à la société civile telles que la surveillance, l'analyse

budgétaire, l'assistance juridique et le soutien à la réforme judiciaire, mais aussi pouvoir travailler comme des représentants de la société civile avec les médias, les acteurs internationaux et toutes les autres parties prenantes pour améliorer et accroître l'information disponible pour le public sur les besoins, les défis et les opportunités de contrôle.

Ce guide est le troisième volume de la série éditée par le PNUD et le DCAF sur la 'démocratisation de la sécurité'; il est destiné d'abord aux organisations non gouvernementales et de la société civile. Toutefois, grâce à la vue d'ensemble et aux considérations conceptuelles et pratiques qu'il offre sur les aspects du contrôle qui conduisent à l'implication de la société civile, il est également adapté aux besoins des institutions et des représentations démocratiques, aux politiciens, aux praticiens, aux chercheurs, aux institutions du secteur de la sécurité, aux médias ainsi qu'aux organisations régionales et internationales qui travaillent en partenariat avec les OSC sur le contrôle public du secteur de la sécurité.

1

Marina Caparini et Eden Cole

Les arguments pour un contrôle public du secteur de la sécurité: Concepts et Stratégies

La participation du public au contrôle démocratique est capitale pour assurer la responsabilisation et la transparence du secteur de la sécurité. L'engagement des organisations de la société civile (OSC) dans le domaine de la politique de sécurité contribue à la responsabilisation et à la bonne gouvernance. Les OSC n'agissent pas seulement comme organes de surveillance face aux gouvernements mais aussi comme indicateurs de la satisfaction publique au regard du travail des institutions et des organismes responsables de la sécurité publique et des services concernés. Toutes les activités qui ont trait à la surveillance non seulement du travail et des projets des gouvernements, mais aussi de leur respect des lois et des droits humains, contribuent à ce processus. De plus, l'intercession par les groupes de la société civile représentant les intérêts des communautés locales et de groupes d'individus homogènes permet l'expression d'acteurs souvent marginalisés et ouvre les processus de prise de décision à un plus large éventail d'options. Ainsi les OSC ont-elles un rôle vital à jouer dans l'instauration des démocraties, mais également au profit d'états non démocratiques, sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire et dans lesquels les actions des OSC peuvent encore peser sur la prise de décision des élites qui monopolisent le processus politique.

Dans ce chapitre, les rôles que peut jouer la société civile dans le secteur de la sécurité et les stratégies qu'elle peut mettre en œuvre pour s'engager résolument dans la gouvernance de la sécurité sont passés en revue, de même sont indiqués les termes et les concepts qui concernent la société civile et le contrôle public.

Les principes du contrôle démocratique du secteur de la sécurité

Depuis la fin de la guerre froide, le contrôle démocratique du secteur de la sécurité est devenu une norme internationale reconnue. Les démocraties en transition ont cherché à réformer leur secteur de la sécurité pour démanteler les bureaucraties sécurisées et les secteurs de la sécurité surdimensionnés jusque là responsables du maintien au pouvoir de régimes autoritaires et totalitaires. Les sociétés postérieures aux conflits ont cherché à bâtir des institutions de sécurité propres à fournir une base à un Etat démocratique et stable. La réforme du secteur de la sécurité est devenue le moyen d'atteindre cet objectif et un principe d'organisation pour les organisations nationales, régionales et internationales.

De plus, le contrôle démocratique présuppose l'engagement actif des institutions démocratiques, principalement des parlements et de leurs comités compétents, de la société civile, des médias, de l'exécutif gouvernemental et du secteur de la sécurité lui-même, pour formuler, mettre en œuvre, surveiller et réformer la politique de sécurité. Ceux d'entre eux qui ont la plus grande souplesse pour traiter des imperfections en matière de contrôle et de cadrage politique sont les parlementaires, les OSC et les médias.

L'idée d'assurer, pour le bien d'une société démocratique, la sécurité – via la réforme et la subordination des institutions sécuritaires à des civils démocratiquement mandatés et à un pouvoir judiciaire indépendant – est devenue un principe reconnu, surtout pour rendre définitive la rupture avec des traditions non démocratiques et précaires. Les programmes de sécurité publique qui mettent plus l'accent sur la sauvegarde des droits humains et les libertés démocratiques que sur la sécurité 'nationale' qui, elle, se focalise sur les menaces extérieures contestables, demeurent évidemment prioritaires avec la fin de la confrontation des superpuissances. C'est en mettant l'accent sur la sécurité humaine, sur la sécurité et l'apaisement des craintes des individus, que les Etats ont été capables de réorienter leurs services de sécurité d'un impératif de défense extérieure vers celui de la sécurité des citoyens et de la défense de leurs droits humains.

Aujourd'hui, la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité est une norme internationale reconnue (voir l'encadré 1.1 pour des exemples), et un préalable à l'adhésion à de nombreuses associations internationales et régionales, ainsi que pour recevoir des participations internationales pour la réforme et la coopération. Du fait que les expériences de la mise en œuvre des réformes de sécurité se sont multipliées, les concepts afférents se sont diversifiés et une meilleure compréhension des moyens par lesquels le contrôle démocratique peut s'opérer et se maintenir s'est cristallisée. En même temps, toutefois, la mise en œuvre de réformes importantes est confrontée à de grandes difficultés.

Encadré 1.1 placer les politiques de sécurité sous contrôle démocratique: normes internationales

Résolution AGNU 55/96 (2000) 'Promouvoir et consolider la démocratie'

L'Assemblée générale appelle les Etats à promouvoir et à consolider la démocratie entre autres par:

1. c) v) indépendance du judiciaire;
- viii) inclusion de l'éducation aux droits humains dans la formation des fonctionnaires et des personnels militaires et du maintien de l'ordre;
- ix) obligation pour les militaires de rendre compte au gouvernement civil élu démocratiquement.

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/r55.htm>

Code de Conduite de l'OSCE sur les aspects politico-militaires de la sécurité (1994)

Le Code fait valoir la responsabilité des Etats à maintenir les forces de sécurité sous un contrôle démocratique substantiel via des autorités investies d'une légitimité démocratique, en assurant

- L'approbation législative des budgets;
- La neutralité politique des forces armées;
- La mise en place, l'équipement et la formation des forces en accord avec les dispositions de la législation humanitaire internationale;
- La reconnaissance de responsabilité des forces armées pour les violations de la législation humanitaire internationale;
- Le recours à la force, proportionné aux besoins, dans les missions de sécurité intérieure;
- Un devoir de précaution pour éviter les dommages aux personnes et à leurs biens;

- Que les forces armées ne puissent ni limiter l'exercice pacifique et légal des droits civiques et humains des citoyens ni les priver de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique.

<http://www.osce.org/item/883.html>

Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe 1713 (2005) sur le contrôle démocratique

6. L'action des gouvernements doit être légale, mais aussi légitime. Par conséquent, un contrôle démocratique s'impose, dont la composante essentielle doit être parlementaire. Le pouvoir judiciaire, à son tour, joue un rôle capital puisqu'il sanctionne les abus dans l'usage de procédures exceptionnelles présentant un risque pour les droits de l'homme. Les organisations internationales jouent aussi un rôle croissant dans l'orientation des politiques et l'harmonisation des règles.
7. Le contrôle démocratique met en jeu un ensemble d'outils spécifiques visant à assurer la responsabilité et la transparence politiques du secteur de la sécurité. Ces instruments comprennent des principes constitutionnels, des règles juridiques et des dispositions institutionnelles et opérationnelles, ainsi que des actions plus générales visant à établir de bonnes relations entre les différentes composantes du secteur de la sécurité, d'une part, et les pouvoirs politiques (exécutif, législatif et judiciaire) et les représentants de la société civile (ONG, média, partis politiques, etc.), d'autre part.

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erec1713.htm>

Rapport sur le développement humain du PNUD 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté

Dans les systèmes démocratiques, il doit y avoir pour les décideurs une obligation de responsabilité à l'égard du public quant à leurs décisions et à l'usage qu'ils font des ressources publiques. Une responsabilisation effective en matière de sécurité ne se matérialisera jamais si les institutions de surveillance n'ont pas la capacité d'évaluer les activités du secteur de la sécurité. Sans capacité, un cycle d'ignorance persistera Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a fragmented world, (New York: OUP, 2002). p. 89.

http://hdr.undp.org/en/media/hdr_2002_en_complete.pdf

Rapport du Secrétaire Général, assurer la paix et le développement: le rôle des Nations Unies en soutien de la réforme du secteur de la sécurité, Conseil de sécurité des Nations Unies, 23 Janvier 2008

18. L'importance du secteur de la sécurité tient au fait qu'il démontre que la sécurité se situe au delà des éléments militaires traditionnels et qu'elle implique une gamme plus étendue d'institutions et d'acteurs nationaux et internationaux. Il met également en évidence le besoin d'arrangements de sécurité qui prennent en compte les liens entre les différents acteurs. De la même façon, la réforme du secteur de la sécurité met en relief le fait que l'efficacité, la responsabilité et la gouvernance démocratique sont des éléments de la sécurité qui se renforcent mutuellement. La réforme du secteur de la sécurité offre un cadre pour aider les acteurs nationaux, les Nations Unies et d'autres partenaires internationaux à mettre en œuvre une vision partagée de la sécurité

<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=s/2008/39> <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=s/2008/39&Lang=E>

Définir la société civile et ses capacités

La société civile renvoie généralement à cette sphère d'actions collectives et volontaires, menées par des citoyens, et qui se développent autour d'intérêts, de buts et de valeurs partagés. Ce terme recouvre la façon dont les citoyens s'associent pour mener leur existence, pour exprimer leurs opinions, poursuivre leurs intérêts, échanger de l'information et ménager leurs différences, en créant des relations et des institutions sociales qui sont aussi diverses que les gens qui les ont établies aux niveaux local, national, régional et international. Les syndicats, les groupes environnementaux, les congrégations religieuses, les instituts de recherche et les mouvements de base populaires et indigènes sont autant d'exemples d'organisations de la société civile.

Les actions de la société civile finissent par se traduire par des activités bénévoles au profit de la société, par opposition à d'autres coalitions civiles qui subvertissent le bien commun (telles que les bandes criminelles). Il arrive que des groupes de la société civile soient motivés par des intérêts ou des questions spécifiques, mais, au contraire des entités entrepreneuriales, pas seulement par les intérêts économiques et privés. Bien qu'autonomes par rapport à l'État et évoluant dans un espace public, les OSC interagissent avec les gouvernements et la sphère politique. En aidant à instaurer la confiance entre les différents groupes sociaux, en encourageant le dialogue entre les membres de la société, les institutions étatiques et les autorités gouvernementales, et en représentant les intérêts des communautés locales, de nombreuses OSC ont à leur crédit d'avoir amélioré la qualité de la vie civique dans leur État, de même que la gouvernance de la société elle-même. Les OSC sont impliquées dans d'importantes missions de surveillance envers les politiques et les actions gouvernementales, ainsi que dans des tâches d'intercession.

Une relation dynamique entre la société civile et les organismes gouvernementaux et étatiques est l'indicateur de la maturité des structures démocratiques. Elle reflète une culture démocratique dans la relation État-citoyen fondée sur un intérêt constant pour la transparence et la responsabilité, qui sont au centre du principe d'ouverture gouvernementale. Cette ouverture a un effet bénéfique sur la gouvernance des démocraties: il arrive souvent que des citoyens, potentiellement intéressés, ne cherchent pas à accéder à l'information à laquelle ils ont droit car ils en ignorent l'existence; d'avoir l'ensemble des citoyens plus impliqués et mieux informés permet de discuter plus à fond de la politique et de ses alternatives. Les OSC, telles que des organisations non gouvernementales spécialisées, peuvent jouer un rôle capital en stimulant les débats et en attirant l'attention du public sur les questions politiques. Les groupes et les citoyens actifs de la société civile peuvent aussi aider à ce que l'information sur les questions et les politiques publiques soit mieux diffusée et analysée, pour donner davantage d'occasions de participer aux processus de délibération, et ce, en utilisant largement les médias locaux, nationaux et internationaux pour une couverture maximale.

Le rôle capital joué par les OSC dans des contextes de développement a été aussi bien reconnu. L'OCDE-DAC encourage ses membres à «soutenir les efforts faits par la société civile pour créer un environnement favorable à la réforme en vue d'une gouvernance démocratique du système de sécurité.»¹ Cela comporte l'identification des points d'entrée et le développement de méthodes de travail avec les acteurs locaux pour mettre à profit les initiatives existantes. Bien que les communautés en développement aient eu tendance à considérer les ONG et les autres organisations de la société civile comme des fournisseurs alternatifs de services et comme des canaux pour l'aide des donateurs, elles jouent un rôle important dans un processus politique élargi. Par exemple, les membres de l'OCDE ont mandat de soutenir la participation de groupes de la société civile, «des interlocuteurs politiques qui contribuent aux prises de décision en matière de sécurité, éveillent les consciences sur ce point et font des suggestions pratiques pour aider à soutenir dans la durée le processus de réforme.»² Ainsi les dona-

¹ OECD, Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice. Policy Brief, Recommendation VIII, 2004, p. 7.

² Ibid, p. 4.

teurs internationaux ont-ils mandat d'assister les OSC qui ont la capacité démontrée – ou en devenir – de créer des plateformes de dialogue coopératif susceptibles, dans un premier temps, d'influencer et, dans un second, d'affecter directement les processus de prise de décision et de mise en œuvre des projets.

Encadré 1.2 Le rôle des OSC dans la chute du communisme en Europe centrale et orientale

On a largement reconnu et documenté le rôle joué par les organisations de la société civile comme l'un des facteurs qui a précipité la chute du communisme en Europe centrale et orientale. L'activité des OSC a conduit à la création d'un espace 'civique', indépendant du contrôle de l'état. Les OSC et les dissidents ont travaillé ensemble pour tailler des zones de liberté, ce qui donna vie à des forums de discussion de bonne foi sur des questions interdites ou jugées inintéressantes par l'Etat. A titre d'exemple, la création en Pologne du Comité de défense des travailleurs destiné à lutter pour les droits des ouvriers opprimés, se traduisit rapidement par la création de maisons d'édition et de bibliothèques indépendantes, par la naissance de journaux et de revues indépendants et critiques de l'Etat. De plus, à travers le travail en réseau et l'avènement de nouvelles technologies de communication de masse, l'action d'une OSC dans un pays était en mesure d'inspirer des actions dans un autre. C'est ainsi, par exemple, que le mouvement Solidarité en Pologne a pu inspirer des mouvements dissidents de moindre ampleur en Tchécoslovaquie, en Hongrie et, plus tard, en République démocratique allemande

Source: Christiane Olivo, *Creating a Democratic Civil Society in Eastern Germany: The Case of the Citizen Movements and Alliance 90*, Palgrave, New York, 2001, pp. 11-15.

Pourquoi un contrôle public du secteur de la sécurité?

La sécurité, à travers le monde, a traditionnellement été définie en termes militaristes depuis l'émergence des Etats-nations, mais la propagation des principes démocratiques de gouvernement et l'acceptation du concept plus élargi, démilitarisé et plus subtil de sécurité humaine – qui consiste essentiellement à considérer la sécurité comme un bien public –, ont mis en question puis supplanté la notion de sécurité comprise comme une sphère exclusivement dominée par des préoccupations militaires.

En accord avec le principe de sécurité humaine, la fourniture de sécurité doit répondre directement aux attentes de la population. La responsabilité et la transparence exigent que l'information ne soit retenue que pour des raisons légitimes et strictement définies. Le secteur de la sécurité tente souvent de limiter l'information du public sur ses activités, et les exigences de sécurité nationale justifient quelques mesures de confidentialité. Mais un secret excessif peut être contre-productif et donner lieu à de mauvaises pratiques – à la fois dans les actes comme dans les projets – que l'on cherche à cacher, par exemple quand elles s'appliquent à couvrir des mauvaises gestions financières ou des activités prohibées.³

Assurer la sécurité des citoyens est l'une des fonctions les plus fondamentales de l'Etat. Un Etat démocratique se doit d'offrir une sécurité qui soit efficace, transparente et responsable vis-à-vis des citoyens. Comme avec

³ Voir Department for International Development (DfID), *Understanding and Supporting Security Sector Reform*, DfID, London, 2002, p. 29.

d'autres services publics au sein d'une société démocratique, l'Etat est la plate-forme la plus légitime pour assurer la sécurité publique. Un petit nombre de tâches peuvent être externalisées à des sociétés privées sous licence, mais leur mandat et leurs actions doivent demeurer sujettes à la surveillance et au contrôle des autorités étatiques et des OSC. A travers des circuits de retour variés – campagnes, média, plate-formes officielles, institutionnelles ou autres – les OSC peuvent garantir que les organismes qui fournissent de la sécurité demeurent loyaux à leur mandat, n'abusent pas de la force coercitive et deviennent plus efficaces grâce à l'examen régulier de leur politique et de leurs activités. Le rôle de la société civile dans le contrôle du secteur de la sécurité peut être considéré comme un moyen d'élargir la participation des citoyens.

La capacité de la société civile à améliorer la qualité de la vie civique s'étend aux domaines de la politique et de la gouvernance de sécurité. Historiquement, dans les Etats, démocratiques ou non, la politique de sécurité a été l'apanage des élites politiques et de la sécurité, ainsi que la chose des sociétés industrielles et commerciales bénéficiant d'une influence décisive sur – ou en liaison avec – les politiciens et les 'sécurocrates'. La nature de ces élites est variable mais elle peut généralement être caractérisée par des élites militaires, policières et du renseignement qui régissent un pays soit directement soit à travers des prête-noms civils; par les élites de la sécurité qui ont intérêt lié avec des industriels et des hommes d'affaire et qui planifient leur politique dans leurs propres intérêts; par les politiciens civils qui se reposent sur les élites de la sécurité pour s'accrocher à leur pouvoir; et par les élites de la sécurité qui accèdent au pouvoir par des coups militaires. On peut observer ces mêmes principes en action dans les Etats faibles, en conflit ou faillis, mais où les structures conventionnelles sont remplacées par des associations 'd'hommes forts'.

En contrepoint, les civils ont pour mandat de faire entendre leur opinion sur l'apport en sécurité, en tant que bénéficiaires désignés. Quelques uns d'entre eux font également preuve d'expertise professionnelle dans des domaines importants. Les citoyens ne sont pas seulement des électeurs; ce sont aussi des contribuables, des usagers de services publics, les résidents de certains quartiers, des membres de communautés religieuses et d'autres groupes particuliers. Chacun de ces groupes particuliers a le droit d'être entendu. La société civile complète le processus démocratique en permettant aux politiciens de s'adresser à des catégories de la population dont les avis ne seraient, autrement, pas pris en compte. Pour s'assurer que les ressources publiques allouées sont effectivement et efficacement utilisées, les usagers en bout de chaîne des services publics peuvent être consultés et impliqués.

De plus, les OSC indépendantes peuvent demeurer à l'écart des paris politiques et bénéficient souvent de la crédibilité du public du fait qu'elles sont vues comme indépendantes du gouvernement. Quelques ONG importantes qui ne traitent que d'un domaine sont respectées du public en raison de leur expertise nationale et internationale dûment reconnue. Ces groupes, tels qu'Amnesty International ou Human Rights Watch ont un profil international bien développé qui leur permet de s'exprimer dans des termes plus qu'égaux avec les gouvernements et les organisations internationales. Cette expertise est une ressource de valeur dans le processus de définition des politiques car elle donne, aux responsables de cet exercice et aux législateurs, accès à des informations crédibles mais indépendantes.

La position et l'importante contribution des OSC a été spécifiquement reconnue dans la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et des organes de la société de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales universellement reconnues.

Encadré 1.3 Les organisations de la société civile et la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales universellement reconnues

La Déclaration reconnaît le droit à la fois des individus et des OSC à promouvoir – et à faire campagne pour – les questions liées aux droits humains. Les Etats doivent prendre toute mesure législative, administrative et autre pour garantir effectivement ces droits (Article 2).

Parmi les droits spécifiés, l'on trouve:

- Afin de protéger et promouvoir les droits humains, le droit, individuellement ou en association avec d'autres aux niveaux national et international, de former des organisations, associations ou groupes non gouvernementaux, de s'y affilier et d'y participer (Article 5);
- Le droit pour les OSC de participer au sein des gouvernements à la conduite des affaires publiques, de soumettre aux corps de l'Etat, aux agences gouvernementales et aux organisations concernées par les affaires publiques les critiques et les propositions destinées à améliorer leur fonctionnement, ainsi que d'attirer leur attention sur tout aspect de leur travail susceptible de retarder ou d'entraver la promotion, la protection et l'application des droits humains et des libertés fondamentales (Article 8);
- Le droit de se plaindre de la politique et de l'action de fonctionnaires et d'organes de l'Etat qui auraient commis des violations des droits humains et des libertés fondamentales, au moyen de pétitions ou autres moyens appropriés, auprès des autorités judiciaires, administratives ou législatives nationales compétentes ou de toute autre autorité instituée conformément au système juridique de l'Etat (Article 9(3)(a));
- Le droit de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits humains et des libertés fondamentales (Article 12).

La Déclaration reconnaît le rôle important joué par les ONG dans les activités d'éducation, de formation et de recherche en matière de droits humains (Article 16)

Source: Résolution de l'Assemblée Générale 53/144, 8 mars 1999, disponible sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>

Dans certains pays et régions, les institutions locales et nationales n'ont pas la capacité suffisante pour gérer dans la durée les processus de réforme du secteur de la sécurité. L'implication, qui s'ensuit, de l'assistance technique internationale peut parfois remettre en question l'appropriation nationale de ces processus. De nombreux programmes de réforme du secteur de la sécurité ont encore tendance à mettre l'accent sur la réforme des institutions étatiques sans faire d'effort pour impliquer systématiquement la société civile, en dépit du fait que, pour être efficaces, ces programmes exigent une participation et une appropriation locales qui inspirent confiance et donnent l'assurance qu'ils répondent adéquatement aux besoins de la population. De la même façon, «créer des OSC qui se focalisent sur la sécurité mais sans lien avec les collectivités locales conduit à l'échec. Les bailleurs de fonds doivent rechercher les organisations locales qui sont liées à la communauté de façon que des groupes puissent commencer le processus d'intégration des questions relatives à la réforme du secteur de la sécurité dans leurs programmes locaux.»⁴

⁴ Forman, Johanna, 'Security Sector Reform: What Role for Civil Society?' in Caparini, Marina; Fluri, Philipp and Ferenc Molnar (eds) *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, LIT Verlag, Munster, 2006, p. 39. Voir aussi Pauline Jones Luong & Erika Weinthal, 'The NGO Paradox, Democratic Goals and Non-Democratic Outcomes in Kazakhstan' in *Europe Asia Studies*, Vol. 51, No. 7, 1999.

L'appropriation locale implique explicitement la société civile, à la fois pour représenter les vues des collectivités locales et pour informer les responsables politiques des conditions et des besoins locaux, ainsi qu'en surveillant la mise en oeuvre des réformes. Les groupes de la société civile, spécialement dans les zones rurales et les provinces éloignées des capitales, jouent un rôle capital en portant les besoins des communautés locales à l'attention des élites politiques du pays et du domaine en question.

Les gouvernements et les organisations internationales apportent à l'appropriation locale et à la participation de la société civile dans la réforme du secteur de la sécurité un soutien déclamatoire, alors que, dans la pratique, il est limité par le manque d'information des donateurs et des organisations internationales quant aux besoins et aux priorités de toutes les parties prenantes, société civile y compris, ainsi que par les sensibilités liées aux sujets abordés. Pour échapper aux modèles exclusifs de l'assistance technique qui ne considèreraient ni ne prendraient en compte les capacités et les priorités locales, il est crucial que les agents du développement international consultent diverses parties prenantes étatiques et non étatiques avant de mettre au point des programmes de distribution et d'offrir un soutien financier: il est de la responsabilité des OSC locales de s'assurer que de tels processus profitent plus à la société en général qu'exclusivement aux élites politiques, bureaucratiques et du secteur de la sécurité.

Globalement, des OSC actives peuvent être des partenaires solides et des intermédiaires utiles pour affirmer l'appropriation locale de processus de réforme et préparer les futures générations de la société civile intérieure à son rôle de contrôle. Elles ne doivent pas accepter que des experts extérieurs et des consultants internationaux continuent à dominer les stratégies de réforme de la sécurité sur le long terme. Aussi une partie de leurs efforts doit-elle viser à éduquer et à préparer la génération montante d'acteurs de la société civile susceptibles d'exercer un contrôle efficace sur les institutions et les agents du secteur de la sécurité. Le développement de cette capacité stratégique oblige à identifier les moyens par lesquelles leurs contributions peuvent devenir plus pertinentes et plus durables que celles des ONG internationales (en identifiant leur valeur ajoutée); il oblige aussi à adopter une approche de long terme qui mette l'accent sur l'expertise et le professionnalisme tout en restant en contact avec la base.

Types d'OSC contribuant au contrôle de la sécurité

Les groupes dont la vocation est de traiter des questions de paix et de sécurité – les groupes de désarmement, les départements académiques et les instituts politiques et de recherche intéressés à la sécurité et à la justice pénale – sont les types les plus courants de groupes de la société civile susceptibles d'être impliqués dans des projets de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité.

Toutefois, le spectre des organisations de la société civile pouvant jouer un rôle dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité est beaucoup plus large. La responsabilité et le contrôle démocratique de ce secteur, par exemple, sont directement liés aux questions de droits humains, de libertés civiles et de justice sociale et transitoire. Les minorités et d'autres groupes marginalisés peuvent estimer que leurs besoins de sécurité ne sont pas satisfaits, ou bien qu'ils sont victimes d'un usage exagéré de la force, d'une surveillance injustifiée ou d'autres types de comportement de la part des personnels du secteur de la sécurité. L'obligation qu'a la police de rendre des comptes est un souci primordial et un sujet sur lequel une grande variété de groupes et d'associations communautaires peut renseigner et se trouve déjà impliqué. De plus, différentes OSC ont des compétences diverses – mais pertinentes – pour contribuer au processus de contrôle public du secteur de la sécurité. L'encadré 1.4 donne des exemples détaillés des contributions qui peuvent être faites.

Compétences de la société civile à contrôler la sécurité

Le contrôle efficace de la société civile est le produit de son expertise et de sa capacité à évaluer de façon indépendante, à critiquer ou endosser les décisions gouvernementales concernant les affaires de défense et de sécurité publique. Les OSC sont souvent plus conscientes des besoins et des conditions que les gouvernements et leurs agences locales. Elles peuvent fournir aux autorités publiques des informations détaillées sur les attentes et les intérêts des collectivités spécifiques. Elles peuvent aussi offrir une expertise de valeur sur des questions et des groupes sociaux spécifiques. Par exemple, certaines OSC peuvent s'occuper de groupes marginalisés et vulnérables, tels que les demandeurs d'asile et les immigrés qui, dans de nombreux pays, se font peu ou pas entendre dans les débats nationaux ou dans les processus de définition des politiques publiques et qui peuvent être soumis à des problèmes particuliers en matière de sécurité et de justice.

Encadré 1.4 Les OSC et leurs contributions au contrôle public du secteur de la sécurité

Type d'OSC	Contribution(s) au contrôle public du secteur de la sécurité	Exemples d'OSC (sous nationales)	Exemples d'OSC internationales
Organisations et groupes communautaires et de voisinage	<ul style="list-style-type: none"> – Prise de conscience – Autonomisation des groupes marginalisés – Représentation des intérêts 	Unidad Indígena y Campesina del Norte (Union des populations indigènes et des fermiers du Nord, Guatemala)	Minorityrights.org
ONG pour la paix et le développement	<ul style="list-style-type: none"> – Prise de conscience – Autonomisation des groupes marginalisés – Surveillance – Recommandations 	Helvetas (Suisse), ProPatria Institute (Indonésie)	Oxfam International, Care International, International Alert, InterPeace, Saferworld
Groupes et réseaux des droits humains	<ul style="list-style-type: none"> – Prise de conscience – Critique – Surveillance – Recommandations 	Chechnya Justice Project, Fiji Human Rights Commission, Public Committee Against Torture en Israel	Amnesty International, Human Rights Watch, Inter-Africa network for Human Rights and Development (AFRONET)
Réseaux et groupes de soutien	<ul style="list-style-type: none"> – Prise de conscience – Autonomisation des groupes marginalisés 	Indian Campaign to Ban Land-mines, Gun Control Alliance (Afrique du Sud)	African Security Dialogue and Research (ASDR), Cluster Munitions Coalition, Child Soldier Coalition
Instituts de recherche, groupes d'experts et instituts d'études de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse – Critique – Dialogue & débats – Recommandations 	Kosovo Institute for Policy Re-search and Development (KIPRED), The Razumkov Centre Ukraine, Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT), Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), Institute of Peace and Conflict Studies (Inde)	Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Centre for Strategic and International Studies (CSIS), International Institute for Strategic Studies (IISS)

Type d'OSC	Contribution(s) au contrôle public du secteur de la sécurité	Exemples d'OSC (sous) nationales	Exemples d'OSC internationales
Associations et groupements professionnels⁵	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience - Autonomisation des groupes marginalisés - Représentation des intérêts 	L'Association des avocats José Alvear Restrepo (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, (Colombie), Georgian Young Lawyers Association (GYLA)	L'Association internationale des avocats contre les armes nucléaires, Reporters sans frontières
Groupes d'étudiants	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience - Autonomisation des groupes marginalisés - Surveillance 	Student Pugwash USA (SPUSA), Pora (Ukraine)	Sans objet
Syndicats	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience - Autonomisation des groupes marginalisés - Représentation des intérêts - Surveillance 	Police Federation of England & Wales, Scottish Police Federation	Euromil
Organisations féminines	<ul style="list-style-type: none"> - Prise de conscience - Autonomisation des groupes marginalisés - Représentation des intérêts - Surveillance 	Union of Women's Organisations of the Republic of Macedonia (SOZM), Association Marocaine de Lutte contre la Violence à l'égard des Femmes (AMLVF)	Mouvement international des femmes pour la paix Suzanne Mubarak
Fondations	<ul style="list-style-type: none"> - Financement de la recherche sur la sécurité et soutien des OSC 	The Gleitsman Foundation (Etats Unis), Friedrich-Ebert-Stiftung (Allemagne), Konrad-Adenauer-Stiftung (Allemagne)	Macarthur Foundation, Open Society Institute

Par ailleurs, les connaissances et l'expertise particulières de certains acteurs de la société civile peuvent être une source supplémentaire d'information pour les gouvernements et les instances bureaucratiques de la sécurité dans l'élaboration de leurs plans et de leur budget. En tant que source alternante et indépendante d'information et d'analyse, la société civile peut combattre les attitudes figées et les idées de base inspirées des considérations et des intérêts bureaucratiques, politiques ou industriels.

En important de la société une vision plus approfondie et plus variée des questions de sécurité, les groupes de la société civile élargissent aussi la légitimité et la responsabilité des processus de la politique sécuritaire et de ses résultats. Les OSC peuvent également informer en retour des politiques et de la façon dont elles sont mises en œuvre.

⁵ Par exemple, les associations médicales, les fédérations de journalistes et les sociétés académiques

Encadré 1.5 Contributions que peut apporter la société civile à la réforme et à la gouvernance du secteur de la sécurité

- Faciliter le dialogue et les débats sur les questions de politique
- Eduquer les politiciens, les décideurs et le public sur les questions sensibles
- Rendre autonomes les groupes et le public en les formant et en éveillant leur conscience sur des sujets spécifiques
- Echanger des informations spécialisées et la connaissance des besoins locaux avec les décideurs, les parlementaires et les médias.
- Améliorer la légitimité des processus politiques en y incluant davantage les groupes sociétaux et leur vision des choses
- Encourager les politiques de sécurité qui sont représentatives des collectivités locales et qui répondent à leurs besoins
- Représenter les intérêts des groupes et des communautés dans le cadre de cette politique
- Inscrire les questions de réforme de la sécurité à l'ordre du jour politique
- Fournir un ensemble d'expertise, d'informations et de perspectives indépendantes
- Entreprendre des recherches sur des sujets politiques pertinents
- Fournir une information spécialisée et des contributions à la politique
- Promouvoir la transparence et la responsabilisation des institutions de sécurité
- Surveiller la réforme et l'application de la politique
- Assurer, dans la durée, l'examen scrupuleux de la politique
- Promouvoir un gouvernement réactif
- Créer des plate-formes qui pèsent résolument sur les politiques et la légitimité des organes de l'exécutif, dans l'intérêt et pour le bien public
- Faciliter les changements démocratiques dans les régimes démocratiques ou non, en préservant le maintien d'un minimum de standards de droits humains
- Créer et mobiliser une masse critique d'opposition publique systémique à l'encontre de gouvernements nationaux ou locaux non démocratiques et non représentatifs

Pour répondre à une question particulièrement pressante, beaucoup d'organisations de la société civile et de coalitions civiles élaborent un ordre du jour qu'elles dissolvent dès que le problème est réglé. Pour que la mobilisation des citoyens se transforme en mouvements ou en OSC durables qui deviennent les sources habituelles d'influence ou d'apport des processus de prise de décision gouvernementaux ou des débats publics, ils doivent prendre en compte plus d'un problème ou alors en choisir un d'importance; ils demandent une direction éprouvée et une capacité avérée d'informer et d'engager le public, les décideurs étatiques et les leaders d'opinion sur les questions d'intérêt général.

Dans certains Etats, la société civile a pu jouer un rôle d'adversaire à l'encontre du gouvernement en réponse à ce qu'elle estimait répressif, antidémocratique ou simplement relever de mauvaises actions dans le domaine de la sécurité. Des protestations de masse contre la participation d'un pays à une guerre ou à une opération de sécurité intérieure que beaucoup de ses citoyens jugent illégitime sont utiles pour attirer l'attention du public sur ces questions. Deux cas remarquables sont les protestations de masse aux Etats Unis contre la guerre du Vietnam dans les années 1960 destinées à communiquer au public les informations que lui cachait le gouvernement, et la protestation des Mères de la Plaza de Mayo en Argentine demandant justice pour les jeunes, disparus au cours de la dictature militaire. Une société civile dynamique contribue à la qualité de la nation non

seulement en offrant d'autres perspectives sur les sujets d'une importance capitale pour la société, mais aussi en apportant des solutions alternatives aux problèmes. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE établit, de façon concise que:

Etant donné la faiblesse des capacités de l'État dans de nombreux pays, il est particulièrement important que les groupes de la société civile puissent aller au delà de la dénonciation des faiblesses des gouvernements en faisant des suggestions concrètes qui permettront de poursuivre le processus de réforme.⁶

Toutefois le développement du rôle de contrôle et de la capacité à engager avec les agents de l'État un dialogue constructif exige que l'on reconnaisse à l'État la possibilité de devenir un partenaire clé dans les efforts faits pour transformer le gouvernement et l'aider à devenir plus juste, plus réactif et plus efficace. De la même façon que les gouvernements et les organisations nationales et internationales

doivent faire l'effort d'ouvrir un espace de consultation politique pour interagir avec les OSC, ces dernières se doivent aussi de traiter avec les administrations gouvernementales et étatiques.

Le développement de telles capacités et l'aptitude à faire de l'engagement sur les questions de contrôle une stratégie, sont les points clé de ce guide. La section suivante donne une vue d'ensemble des capacités nécessaires pour agir efficacement dans la sphère de la sécurité.

Stratégies pour un contrôle public

L'aptitude des acteurs de la société civile à participer efficacement aux processus de contrôle public du secteur de la sécurité dépend de leurs compétences principales. Toutes les OSC, indépendamment de leur centre d'intérêt spécifique, doivent chercher à développer progressivement leurs compétences pour se maintenir à hauteur des exigences de leurs circonscriptions et permettre l'interaction avec leurs pairs et les parties intéressées, y compris au niveau international.

Cette section s'intéresse aux compétences principales que les OSC doivent posséder et aux rôles qu'elles peuvent jouer pour agir efficacement dans le domaine du contrôle de la sécurité et de la réforme judiciaire. En particulier, elle précise comment elles peuvent prendre part aux processus de contrôle public du secteur de la sécurité et influencer positivement la gouvernance de ce secteur aux niveaux national, régional et international. De plus, elle souligne les voies par lesquelles les OSC peuvent faire de leur engagement dans le secteur de la sécurité une stratégie et les illustre par les expériences des OSC de différentes régions, offrant des exemples concrets de recherche et d'information, d'intercession, d'éveil des consciences, de formation, de surveillance, d'assistance juridique, de réforme judiciaire, d'analyse budgétaire et d'établissement d'une crédibilité organisationnelle. Les grandes lignes exposées dans chacune des sous-sections sont ensuite détaillées plus avant dans le guide.

Fondamentalement, il s'agit de créer des compétences importantes et de développer une capacité constante. Selon le PNUD, la capacité est l'aptitude des 'individus, des organisations et des sociétés à assumer des fonctions, à résoudre des problèmes, à fixer et à atteindre des objectifs'.⁷

⁶ OCDE, Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series, 2005, p. 39.

⁷ UNDP Capacity Development portal, <http://www.capacity.undp.org>

Une condition préalable au développement, par les organisations de la société civile, de la capacité d'une société de peser sur la réforme du secteur de la sécurité est de disposer d'une capacité institutionnelle adéquate en leur sein. La capacité des OSC est inégale et, même, souvent limitée au sein des OSC locales, faute de ressources humaines, financières, organisationnelles et physiques.⁸ Le développement capacitaire peut passer par le renforcement des compétences, des connaissances et des pratiques des OSC en matière d'analyse politique, d'intercession et de surveillance, mais aussi de techniques incluant la gestion interne, le management financier, la collecte de fonds et les actions délocalisées.

Recherche et information

Les organisations de la société civile telles que les institutions de recherche, les départements académiques et les groupes de chercheurs peuvent mener des recherches en matière de stratégie, se livrer à l'analyse des politiques existantes et identifier les moyens de les améliorer dans des domaines spécifiques. De plus, elles peuvent entreprendre des recherches sur d'autres sujets d'actualité, parmi lesquels:

- les exigences de sécurité et de justice des collectivités locales ou des régions;
- les intérêts de sécurité de groupes tels que les minorités et les femmes;
- l'impact des approches sécuritaires sur les grands domaines de préoccupation, tel que l'environnement;
- les implications du développement des technologies de sécurité sur la vie privée;
- l'efficacité des approches concernant la réforme du secteur de la sécurité;
- la transparence du processus budgétaire et des dépenses publiques liées à la sécurité.

En cherchant à renseigner le processus politique, les organisations de la société civile font bénéficier de leurs conclusions un vaste éventail d'acteurs qui peuvent comprendre les gouvernements aux niveaux local, régional et national, ainsi que les parlements, le public, les bailleurs de fond, les ONG qui travaillent pour le développement et la sécurité et bien d'autres partenaires. La diffusion de leurs conclusions et de toute autre information a été grandement facilitée par l'émergence de nouvelles technologies telles que la télévision par satellite et Internet, ce qui renforce le pouvoir et les connexions des OSC aussi bien dans les démocraties établies que dans les Etats en transition et autoritaires. Bien qu'ils soient souvent motivés par de solides valeurs et un engagement fort pour leur cause, les acteurs de la société civile qui cherchent à influencer la gouvernance de sécurité doivent être capables de conduire professionnellement leurs recherches, avec compétence et de façon indépendante, en se montrant crédibles auprès de leurs interlocuteurs, et d'en communiquer les résultats de façon intelligible aux décideurs et au grand public.

Les compétences d'analyse, qui sont à la base de la recherche et de la collecte d'informations, doivent être acquises par les OSC pour leur permettre d'utiliser ces dernières en soutien de leurs activités. Le niveau de sophistication peut varier en fonction des tâches particulières, mais les CSO doivent être capables, systématiquement et régulièrement, d'interpréter, aux niveaux local, régional et national, les statistiques officielles; de surveiller les médias, à l'affût d'informations pertinentes; de procéder à l'analyse comparative de données provenant de sources internationales et d'être capables de stocker l'information pour la garder en mémoire en vue d'un usage ultérieur.

⁸ World Bank, Civil Society and Peacebuilding: Potential, Limitations and Critical Factors (draft), World Bank Social Development Department, Juin 2006, p. 29.

Promotion et sensibilisation

Les groupes de la société civile peuvent fonctionner comme un pont entre les processus officiels et les collectivités territoriales. Alors que leur familiarité avec les préoccupations locales constitue souvent l'une de leurs forces, leur impact peut être limité si elles restent focalisées sur le niveau local sans prendre en compte les implications étendues aux processus nationaux et internationaux. Les organisations de la société civile doivent donc se figurer la façon dont leur cause pourrait tirer profit de l'accès et de l'influence sur les décideurs et sur les exécutants aux niveaux local, national et international. La promotion est un des moyens d'exercer de l'influence; elle est étroitement liée à la sensibilisation et au lobbying, évoqués plus loin dans ce chapitre.

La promotion implique généralement l'instauration d'un dialogue et un engagement continu avec les parlementaires et les autorités gouvernementales qui soutiendront l'établissement d'un secteur de la sécurité plus responsable et plus transparent. D'un autre côté, elle peut aboutir à des campagnes spécifiques, par exemple pour la libération de prisonniers politiques, alors même que les causes qui sont défendues par ces campagnes devraient faire partie du dialogue en cours. Elle peut aussi conduire à exercer une pression sur les organisations régionales et internationales pour établir davantage de collaboration dans les processus d'engagement, avec les acteurs de la société civile, sur les questions de sécurité. Dans ces contextes, les OSC doivent insister pour que la consultation entre le gouvernement et la société civile soit institutionnalisée; pour éviter qu'elle ne relève d'un seul bureau ou d'une seule entité, elles doivent s'assurer que la consultation est considérée comme une activité majeure pour conjurer le risque de marginalisation. La consultation doit être transparente et accessible à diverses parties prenantes et en particulier aux acteurs traditionnellement marginalisés, pour éviter que les intérêts bien enracinés ne monopolisent les points de vue.

Sur certains sujets, les intercesseurs peuvent être amenés à penser qu'il est préférable pour leur cause de focaliser leurs efforts sur le niveau international, dans le contexte, par exemple, des organisations nationales et internationales qui peuvent faire pression sur le gouvernement national. Ainsi, des clips vidéo, dûment authentifiés, sur des abus militaires ou policiers peuvent-ils être utilisés pour informer les populations aux niveaux national et international et pour les inciter à faire pression pour trouver des solutions. De tels forums internationaux sont un moyen d'attirer l'attention nationale et internationale sur ces questions, là où des conditions répressives existent, où des activistes risquent d'être punis pour s'être exprimés et où le climat intérieur est apathique et sans réaction face aux efforts d'intercession.⁹

Prise de conscience

Un aspect important de la promotion dans la gouvernance de sécurité et de la sphère judiciaire, lié à la réserve d'informations évoquée plus haut, est la prise de conscience. Cette stratégie est importante pour l'éducation des citoyens quant à leurs droits à l'égard du secteur de la sécurité et quant à la façon, responsable et réactive, dont ce secteur doit travailler.

La prise de conscience est souvent le premier pas vers la délibération et les débats publics, moyens avérés de générer le changement social et politique, mais aussi une fin en elle-même dans une démocratie. De plus, la prise de conscience peut aussi servir à rompre le silence sur des sujets tabou. Cette stratégie peut également être utilisée pour donner une légitimité aux politiques et aux institutions gouvernementales ainsi qu'aux accords internationaux. Cela revêt une importance particulière pour les pays en transition ou qui sortent d'un conflit et dans lesquels la confiance dans le gouvernement, et plus spécialement dans ses institutions de sécurité, est faible.

⁹ Kathryn Sikkink, 'Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition' in *Transnational Protest & Global Activism: People, Passions, and Power*, Donatella Della Porta and Sidney Tarrow (eds), Rowman and Littlefield Publishers, Inc, Oxford, 2005, p. 158.

La communication de l'information et de messages peut prendre les formes suivantes:

- publication de points de presse, de conférences de presse et de commentaires;
- diffusion de rapports et d'études soit par écrit soit sous forme électronique sur un site ou par courriel;
- présentations écrites et orales aux comités et aux enquêtes parlementaires;
- interviews avec les médias et procurer l'information pour des rapports de presse;
- organisation de réunions publiques;
- convocation de conférences et d'ateliers;
- création et contribution aux matériels d'éducation.

Formation

Une compétence fondamentale à acquérir par les OSC est l'aptitude à former leur personnel, leurs pairs, les citoyens, les agents du secteur de la sécurité et les personnels des institutions démocratiques aux questions du contrôle du secteur de la sécurité. Que ce soit par la 'formation des formateurs' ou par une formation exceptionnelle destinées à transmettre un ensemble minimum de principes de base, les OSC peuvent jouer un rôle important en diffusant la théorie et la pratique des concepts de contrôle, et de compétences en matière de surveillance, de sensibilisation et de promotion à des auditoires soigneusement ciblés. L'acquisition de cette aptitude à développer les formations en vue d'être à la hauteur des compétences et des capacités des différents groupes est également importante. En facilitant une meilleure compréhension du contrôle sur le secteur de la sécurité, les OSC renforcent aussi leur propre légitimité et leur crédibilité en tant qu'agents centraux de ce contrôle.

Surveillance

Les groupes de la société civile peuvent contribuer à la responsabilisation et à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité en observant et surveillant les activités des autorités centrales et des institutions publiques responsables de la sécurité et en les tenant pour responsables. L'Etat et ses agents responsables de procurer la sécurité peuvent être surveillés sur la base de leur adhésion à la loi qui inclut le respect dû aux installations humaines et institutionnelles. L'Etat peut faire l'objet d'une surveillance quant au respect des engagements qu'il a pris dans le cadre de traités internationaux ou bilatéraux ainsi que dans ses déclarations politiques. L'appareil de l'Etat et le gouvernement peuvent aussi être contrôlés en termes de dépenses publiques, de corruption, de processus politique et d'efficacité décisionnelle.

Le rôle de surveillance de la société civile peut compléter celui des médias en qualité d'organisme de contrôle des politiques publiques et gouvernementales. Là où les grands médias n'attachent pas suffisamment d'attention aux sujets d'actualité, les efforts déployés par la société civile pour diffuser l'information et attirer l'attention sur les échecs de gouvernance peuvent aider à combler cette lacune. Pour reprendre une expression déjà citée du PNUD/DCAF, 'c'est en contrôlant et en rendant compte des questions que les OSC sont souvent amenés à commenter sur les questions de sécurité importantes tout en ayant la capacité de les mettre d'abord en lumière.'¹⁰

Analyse budgétaire

Les OSC impliqués dans les questions de contrôle de la sécurité doivent être capables d'analyser les données financières relatives aux budgets de la sécurité, de la même façon qu'un auditeur analyserait l'usage d'un bud-

¹⁰ UNDP/DCAF, 'Recommendations for Improving Democratic Oversight and Guidance of the Security Sector' in Katrin Kinzelbach and Eden Cole (eds) De-mocratising Security in Transition States, UNDP, Bratislava, 2006.

get sous l'angle de l'efficacité et de la légitimité. A cette fin elles ont besoin d'être renseignées sur et par les sources officielles ainsi que d'analyser les données en les comparant aux repères des bonnes pratiques. De cette façon, les OSC peuvent faire du lobbying pour un déploiement efficient et efficace des ressources de l'Etat ainsi que pour mettre les agences de l'Etat à l'abri de la corruption. Familières des analyses budgétaires, les OSC peuvent aussi aider les parlementaires et leurs attachés à exercer leur rôle en matière de contrôle budgétaire. La budgétisation de la sécurité, en particulier, dresse des obstacles à son examen pour les parlementaires qui ne sont pas spécialisés dans les affaires de sécurité.

Un organe de presse qui ne dispose pas des ressources et de l'expertise nécessaires pour assurer le suivi des travaux du parlement et du secteur de la sécurité peut constituer aussi un obstacle à un contrôle efficace des budgets du secteur de la sécurité. Le développement des capacités des médias en matière de processus budgétaire, ainsi que de journalisme d'investigation efficace, est donc très important. En fin de compte, les OSC impliqués dans l'analyse budgétaire doivent prêter une attention particulière aux dépenses de défense cachées, aux activités hors budget et aux sources de financement du secteur de la sécurité. La société civile doit non seulement prendre ces dépenses en ligne de compte quand elle analyse le budget de la défense, mais doit aussi pousser les gouvernements à leur en rendre compte.

Crédibilité de l'organisation et gouvernance interne

Un aspect important du développement capacitaire implique que les OSC approfondissent leurs compétences pour contrôler et évaluer de façon systématique leur propre travail ainsi que pour se pénétrer de l'importance qu'ont ces compétences pour la crédibilité de l'organisation vis-à-vis de ses 'clients', des organisations partenaires, des personnels, des bailleurs de fond et du gouvernement. L'aptitude à contrôler et à évaluer son propre travail est une précondition pour déterminer l'efficacité et l'efficience des activités entreprises; elle est nécessaire pour identifier les faiblesses. Une fois obtenus les résultats et les recommandations à partir des évaluations, les aspects positifs peuvent être partagés comme de bonnes pratiques alors que le contrôle permet de s'assurer que les faiblesses ont régressé. De plus, l'autocontrôle et l'évaluation améliorent la transparence du groupe et promeuvent la responsabilisation des personnels.

Questions thématiques interdépendantes

Les OSC doivent incorporer dans leurs programmes bon nombre de questions qui sont interconnectées à différents niveaux avec les savoir-faire à acquérir et les stratégies à adopter pour influencer sur le contrôle du secteur de la sécurité.

Egalité des sexes

Ce qui prend une place croissante dans le programme de la gouvernance de sécurité est l'approche du contrôle du secteur et des réformes de sécurité délibérément marquée par l'égalité des sexes. Le secteur de la sécurité lui-même fait de plus en plus face au défi que pose le développement des politiques et des programmes qui en tiennent compte, tout en assurant également un équilibre effectif des sexes au sein des ses composantes. Dans beaucoup de sociétés en transition ou sortant d'un conflit, la priorité mise sur l'égalité des sexes rencontre des obstacles bien enracinés, d'ordre social et culturel, qui doivent être levés afin d'améliorer l'apport de sécurité à au moins une moitié de la société que sert le secteur de la sécurité.

Droits humains

Fonder le contrôle des pratiques du secteur de la sécurité sur la primauté des droits humains renforce l'aptitude des acteurs locaux, nationaux et internationaux à mesurer les niveaux de transparence et de responsabilité du secteur de la sécurité, l'indépendance de la justice et les réformes nécessaires en matière de politiques et de pratiques de sécurité. Développer la capacité de faire valoir la primauté des droits humains, souvent dans des circonstances difficiles, est un défi particulier dans quelques pays en transition et dans de nombreux autres qui sortent d'un régime autoritaire et d'un conflit.

Assistance juridique et réforme judiciaire

Les organisations de la société civile sont bien placées pour dispenser une assistance juridique aux parlementaires impliqués dans les débats, les amendements et l'approbation des projets de loi. Une telle expertise peut prendre la forme d'un témoignage formel devant des commissions législatives ou parlementaires, si les règles de procédure le permettent, ou celle de réunions d'information et de lobbying auprès des législateurs individuels.

Hors de l'arène parlementaire, les organisations de la société civile peuvent chercher à utiliser les procédures judiciaires pour tester la légalité des actes officiels, pour modifier les lois dans le sens souhaité par un groupe, ou, en cas d'échec, pour mettre en exergue publiquement les faiblesses de la loi, comme signes avant-coureurs de la réforme. Les procès dans l'intérêt du public sont un des moyens reconnus du processus politique général qui a cours dans certains pays, tels que les Etats-Unis et, de façon croissante, le Royaume-Uni. C'est encouragé (cas des Etats-Unis) là où les tribunaux ont le pouvoir d'examiner la constitution, de telle façon que l'action en justice est en mesure d'influer directement sur le processus politique en abattant des lois qui ne sont pas satisfaisantes, plutôt que d'attendre que le parlement agisse (cas du Royaume-Uni).¹¹

Alliances avec la communauté internationale

Alors que de nombreuses OSC tirent avec compétence de leurs circonscriptions les ressources en matière d'information et de finances, la capacité de bâtir des alliances efficaces avec la communauté internationale – que ce soit en termes de sources de financement, de formation, d'information, de ressources humaines ou de la création de réseaux solidaires – est une capacité centrale que toute OSC se doit de développer. Confrontée à des ressources limitées dans les états en transition et qui sortent d'un conflit, les OSC peuvent mobiliser un soutien important auprès des bailleurs de fonds internationaux et les OSC, afin de renforcer leurs principaux services et savoir-faire. Dans des contextes où les pressions politiques sont intenses ou les ressources sévèrement limitées, les alliances internationales offrent souvent une plate-forme essentielle pour porter les sujets de controverse à l'attention internationale, ainsi que pour s'assurer des ressources propres à améliorer le travail des OSC aux niveaux local et national.

Etats d'urgence et environnements restrictifs

Les OSC peuvent se trouver confrontés à d'importants défis dans les états non démocratiques ou dans des circonstances exceptionnelles. Le plus grand défi pour les OSC locales et nationales est d'exercer leur mandat dans un contexte politique hostile ou dans un environnement restrictif. Le meilleur test de l'efficacité d'une

¹¹ Ian Leigh, 'Civil Society, Democracy and the Law' in *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, Marina Caparini, Philipp Fluri and Ferenc Molnar (eds), LIT, Munich, 2006.

OSC est quand elle parvient, même dans de telles circonstances, à forcer les gouvernements à respecter les normes admises internationalement. Faire d'un engagement sur ces sujets une stratégie dépend pourtant de la mobilisation effective des ressources et de l'exploitation des fenêtres d'opportunité, souvent limitées, aux échelons local, national et international.

Consolidation de la paix

Dans des situations de conflit et d'après-conflit, les OSC peuvent jouer un rôle capital de médiation et de mise en confiance parmi les anciens adversaires, en positivant les effets du conflit sur les différents groupes sociaux et en facilitant la mise sur pied de nouvelles institutions démocratiques. Les OSC sont capables d'assurer que les préoccupations de ceux qu'elles représentent sont prises en compte de façon à servir d'assise à un futur prospère et sûr, mais les défis propres à cette période demandent aussi des compétences spécifiques pour restaurer la paix, parvenir à un consensus et débarrasser la société des facteurs d'insécurité.

Conclusion

L'engagement du public dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité peut apporter réactivité et transparence non seulement au sein des agences de sécurité étatiques, mais aussi à travers les politiques de l'exécutif et du gouvernement chargés de gérer et de définir la politique de sécurité. De plus, l'implication des OSC dans le domaine de la politique de sécurité contribue à la responsabilisation et au maintien d'une bonne gouvernance grâce à leur action de surveillance et à leur rôle d'indicateur de satisfaction du public à l'égard des activités du secteur de la sécurité.

Des actions telles que la surveillance des résultats de la politique gouvernementale, le respect des lois et des droits humains contribuent toutes à ce processus. De plus la promotion par les groupes de la société civile représentant les intérêts des collectivités locales et des groupes d'individus de même opinion, aide à autonomiser les acteurs marginalisés, permet la mise en œuvre des projets à un ensemble plus large de propositions et accroît la légitimité de la politique suivie. Cet impact positif requiert des OSC qu'elles soient prêtes à s'engager avec l'Etat. Les Etats peuvent faciliter le processus en cherchant une interaction constructive et dynamique avec les OSC sur les questions de sécurité, en garantissant la liberté de réunion et d'expression, en institutionnalisant les mécanismes de consultation entre les niveaux local et national, en créant une législation sur la liberté d'enregistrement des OSC et en garantissant la protection des dénonciateurs d'abus.

Les OSC doivent activement chercher à acquérir des compétences centrales pour promouvoir leur programme et s'engager efficacement auprès des acteurs pertinents. Sans ces compétences elles risquent d'être marginalisées, de demeurer dans la périphérie des discussions sur les politiques et la réforme.

Chacune des compétences passées en revue dans ce chapitre aide les OSC à remplir leur mandat de façon crédible et efficace. De la même façon que les OSC ont besoin de rendre plus stratégique leur approche des questions de contrôle de la sécurité, pour celles qui ont besoin d'acquérir des capacités, l'acquisition, la consolidation et le maintien dans la durée des compétences fondamentales doit être abordée de façon stratégique pour aboutir aux améliorations les plus sensibles de leurs fonctions consultatives et de contrôle.

L'ensemble des compétences requises, détaillé dans ce chapitre, s'applique à toutes les OSC, à différents degrés. Quelques OSC de niveau local peuvent mettre davantage l'accent sur la promotion, la sensibilisation, le lobbying, le renforcement de pouvoir et l'assistance humanitaire avec seulement une connaissance fonctionnelle

de l'assistance juridique, de l'analyse budgétaire, de la recherche et de l'information; en revanche, les OSC qui travaillent aux niveaux national et régional doivent être compétentes dans chaque domaine tout en étant conscientes de la nécessité d'aider les OSC locales dans ces domaines. Pour exercer leur mandat, les OSC doivent exploiter à fond les espaces publics et politiques qui leur sont ouverts. Le contrôle public du secteur de la sécurité ne peut être mené à bien que par un engagement systématique, constructif et bien informé auprès des sphères publiques et privées. Les stratégies de cet engagement sont passées en revue dans les chapitres suivants de ce guide.

2

Ian Leigh

Contrôle et orientations de l'exécutif, du législatif et du judiciaire sur le secteur de la sécurité

Ce chapitre décrit en détail les fonctions des trois branches de l'Etat à l'égard du secteur de la sécurité. Les aspects du contrôle exercé par l'exécutif sur les institutions de sécurité sont exposés, suivis du contrôle parlementaire. Ce chapitre décrit également le rôle des cours et de la justice ainsi que les offices de contrôle indépendants, tels que les institutions de médiation, comme étant le troisième élément formel de contrôle. L'accent est mis sur la façon dont les OSC se comportent avec chaque pilier de l'Etat ainsi qu'avec les agences indépendantes de contrôle, dans le but d'améliorer la gouvernance démocratique dans le domaine de la sécurité.

L'exécutif et la société civile

Cette section aborde le rôle de la société civile en relation avec le pilier exécutif du gouvernement, y compris les forces armées, les organes de sécurité et de renseignement ainsi que les ministères compétents. La protection de la sécurité nationale, la défense et l'ordre public sont des tâches généralement assignées par la constitution d'un pays à sa branche exécutive. Dans certains pays la compétence pour ces missions est partagée entre le chef de gouvernement et le président, ou chef de l'état. Aussi important que soit le principe démocratique selon lequel les institutions nationales militaires, de sécurité et de renseignement sont placées sous contrôle civil, il arrive aussi très souvent que se manifeste le besoin de les mettre à l'abri de la pression des partis politiques afin de leur permettre de garantir la liberté de dissidence et d'opposition politique. Les membres de ces services sont fréquemment tenus de prêter le serment de défendre la constitution. La référence à la constitution implique la reconnaissance et la protection du droit des citoyens à la dissidence, à la liberté d'expression et d'association, ainsi qu'au devoir de neutralité politique.

Typiquement, les institutions étatiques comprennent les armées de terre, de l'air et – le cas échéant – de mer, les organismes de sécurité et de renseignement (souvent organisés en fonction de leurs compétences en matière de sécurité intérieure, de collecte de l'information sur les puissances étrangères ou de renseignement électronique), le renseignement militaire, la police, les garde-frontières et les garde-côtes. Il y a toutefois de nombreux modèles: tous les Etats ne font pas la distinction entre organismes de sécurité interne et externe et certains n'ont pas même d'organisme externe reconnu. Il peut y avoir recouvrement de compétences entre les organismes civils et militaires de renseignement et certains états ont une police de sécurité séparée.

Il y a généralement au moins trois ministères compétents responsables de ces organismes et de ces services – les ministères de la défense, de l'intérieur et des affaires étrangères – bien que ce modèle puisse considérablement varier. Par exemple, dans un Etat fédéral, les compétences de police et de sécurité intérieure peuvent être divisées; en revanche, dans un régime présidentiel, des forces et des services spécifiques peuvent être placés sous le contrôle du président plutôt que sous celui du gouvernement.

Les organisations de la société civile peuvent contribuer à la fois à définir la politique de défense et de sécurité, à surveiller leurs institutions et à rapporter leurs activités. L'intérêt des OSC peut être géographique (par exemple, des groupes communautaires concernés par la police de proximité, ou les effets d'une base militaire sur une localité), sectoriel (par exemple des groupes concernés par les droits des minorités ethniques, raciales, religieuses ou sexuelles au sein du secteur de la sécurité ou dans la société) ou bien thématique (par exemple, les groupes environnementaux, les militants pacifistes et anti-nucléaires ou les groupes de droits de l'homme). Il est plus habituel pour les OSC d'interagir au niveau de l'exécutif avec les ministères responsables de la politique plutôt qu'avec les organismes de sécurité eux-mêmes. Toutefois l'on trouve des exemples de tels contacts quand il s'agit d'évaluer les effets d'opérations spécifiques ou de mesures localisées notamment dans le domaine des relations entre la police et les collectivités.

Encadré 2.1 Méthodes d'interaction de la société civile avec l'exécutif

- Conduire la recherche ou rassembler les faits, produire des données comparatives à partir d'autres pays ou de modèles théoriques
- Produire des rapports pour influencer sur l'élaboration des politiques et stimuler la discussion publique
- Interagir avec les médias et conduire des campagnes de sensibilisation
- Détacher des conseillers experts auprès des ministères ou des organismes du secteur de la sécurité
- Assurer la formation spécialisée au sein des forces armées ou de la police, par exemple sur les droits humains

Contributions à l'élaboration des politiques

En général, la société civile peut contribuer efficacement à l'élaboration de la politique de sécurité pourvu qu'elle ait accès, suffisamment tôt, aux décideurs. De fait, beaucoup de suggestions pour modifier la politique peuvent émaner de think tanks indépendants ou de campagnes menées initialement par des ONG spécialisées. Une fois les propositions de réforme imaginées par le gouvernement, elles peuvent être testées par consultation de la société civile. Toutefois il est important que le processus consultatif lui-même soit ouvert et impartial.

Sinon, le risque existe de voir des groupes puissants, bien connectés et bien financés, prendre une influence disproportionnée ou alors de voir le gouvernement s'engager dans la consultation comme dans un exercice de pure forme. Un bon procédé consiste à rendre public les représentations de tous les organismes consultés dans l'élaboration de la politique, de telle façon que la presse puisse tracer les influences qui ont abouti au changement de politique. Cela agit également comme une certaine forme de contrôle sur le lobbying privé de groupes ou de personnalités influentes: s'il existe une réelle possibilité pour que les tentatives de modification de la politique et de la loi qui se fassent à leur seul avantage soient rendues publiques, cela les freinerait d'autant.

Dans les domaines de la défense et de la sécurité les principales contributions à la prise de décision tendent à provenir d'instituts politiques et de think tanks, experts en matière de relations internationales, d'études stratégiques et de défense, qu'ils fassent partie du système éducatif ou qu'ils expriment une philosophie politique particulière. Les ONG expertes en droits humains et en matières légales peuvent faire des contributions significatives dans le domaine de la sécurité, en s'engageant non seulement sur les questions de défense mais aussi – souvent, et de façon très répétitive – sur les sujets de maintien de l'ordre ainsi que sur le cadre légal et réglementaire du contrôle du secteur de la sécurité.

Dans une démocratie bien portante, le nombre et la variété des instituts politiques permettent l'expression d'une gamme d'opinions différentes dont les décideurs peuvent bénéficier en étant informés de perspectives différentes. La stratégie de sécurité nationale et la programmation budgétaire de la défense sont les deux domaines qui peuvent en bénéficier le plus. Au cours de ces dernières années les principaux types de questions soumises à l'analyse de ces experts dans plusieurs Etats européens ont axé le débat sur le nombre d'Etats d'Europe orientale et du Sud-est à intégrer l'OTAN et l'UE, ainsi que sur l'abandon de la conscription. D'autres démocraties, plus anciennement établies, ont eu des débats comparables portant sur le déploiement des forces de maintien de la paix, sur le contrôle des armements et sur la limitation, la réduction ou le remplacement des systèmes d'armes nucléaires.

Dans les Etats en transition, toutefois, il peut y avoir moins d'acteurs politiques indépendants mais lourdement dépendants financièrement des ressources, par ailleurs limitées, du gouvernement ou de l'étranger, ce qui est susceptible de compromettre leur indépendance. De plus, les instituts politiques peuvent faire partie de la même élite politique que celle d'où proviennent les ministres et les officiels. Le syndrome du 'tourniquet', qui voit les mêmes individus entrer et sortir du gouvernement et des instances politiques, fait courir le risque d'un accès privilégié pour certains groupes en fonction de leurs contacts ainsi que d'une perte d'indépendance. La même remarque vaut pour les responsables qui gravitent librement entre l'industrie d'armement et les services d'achat des ministères de la défense.

Reconnaissance des intérêts catégoriels

La reconnaissance officielle des associations ou des syndicats militaires est un domaine d'élection pour les OSC dans leur implication avec l'exécutif; c'est un exemple qui mérite une mention spéciale. Quelques une de ces associations sont de constitution ancienne, comme aux Pays-Bas, en Belgique et en Suède (la première a été formée aux Pays-Bas à la fin du XIX^e siècle) alors que d'autres, comme en Pologne, en Hongrie, en Bulgarie et en Roumanie, se sont constituées en mettant à profit des changements constitutionnels et légaux récents. Dans les pays qui ont suivi cette approche, les membres des forces armées ne sont pas empêchés de rejoindre les associations militaires. Dans les meilleurs cas, ces associations sont des OSC autonomes et peuvent être consultées par les gouvernements, par exemple sur les conditions d'exécution du service pour les membres des forces armées. Ils peuvent également former un groupe d'opinion spécialisée qui peut contribuer, avec une perspective militaire, au débat public sur les questions de défense et de sécurité.

Encadré 2.2 Associations militaires dans quelques pays

Association suédoise des officiers militaires

L'Association suédoise des officiers militaires (SAMO) a été fondée en 1995, suite à la fusion de deux unions plus anciennes, – Svenska Officersförbundet et Officerarnas Riksförbund. Elle compte environ 9500 officiers de tout grade – de sous-lieutenant à amiral et général. SAMO est membre de la confédération suédoise des associations professionnelles et agit à travers le conseil de négociation des employés publics, un cartel de négociation pour les syndicats d'employés travaillant au service du gouvernement, des conseils régionaux et des autorités locales. Le SAMO a récemment conclu une série d'accords avec les forces armées sur des questions concernant la réglementation de la durée du travail, des trajets et du logement, l'emploi des officiers dans la réserve, l'emploi des autres catégories de personnels militaires et le service à l'étranger. Bien qu'il ne lui soit pas légalement interdit d'appeler à la grève par un accord collectif d'une durée limitée, la SAMO a accepté de ne pas y recourir.

Pologne

En 1994, le ministère de la défense polonais a autorisé les rassemblements d'officiers de tout grade et l'élection de commissaires chargés de défendre les intérêts des soldats (décisions 81 et 82/MOD du 22 août 1994). En 2000, la Cour constitutionnelle a statué que l'interdiction d'adhérer à un syndicat au sein de l'institution militaire était constitutionnelle pour autant qu'il y ait d'autres moyens d'exercer le droit de liberté d'association (décision du 7 mars 2000). La loi sur le service militaire des soldats professionnels (du 11 septembre 2003) Art 10, sec 3,4), autorise les soldats d'active à créer des groupes représentatifs obéissant aux règles émises par le ministère de la défense et établit un conseil consultatif (le Conseil des officiers supérieurs du corps des soldats de métier).

Source: Ministerstwo Obrony Narodowej, *Soldat citoyen en uniforme*, Varsovie, 2006.

Hongrie

Suite à un amendement de 1989 à la constitution, garantissant aux soldats le droit à la liberté d'association, l'Association pour la protection des intérêts du personnel militaire (KÉSZ) fut instaurée en 1991 avec 56 membres individuels et 7 associations locales. Le syndicat des personnels militaires (Honvédszakszervezet, HOSZ) a été créé en 1995; c'est un organisme qui ne comporte que des membres individuels. Il en compte aujourd'hui plus de 10 000. La loi interdit la grève mais autorise les manifestations et les rassemblements aux membres des forces armées.

Il existe aussi un forum de la conciliation des intérêts militaires destiné au dialogue social avec représentation des intérêts et qui opère au sein des armées au niveau du ministère de la défense. Ces développements ont été confirmés dans la législation pour les forces de défense en 1996 et 2003

Source: DCAF 2006, *table ronde de Bucarest sur les syndicats militaires*. Résumé disponible sur: <http://se2.dcaf.ch/ser-viceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=3BEBFDDD-A108-49EF-4EFB-FC4581177BF3&lng=en>.

Pour plus d'information sur ces trois exemples, veuillez vous reporter au *Guide sur les droits humains et sur les libertés fondamentales du personnel des forces armées de Hans Born et de Ian Leigh*, ODIHR, Varsovie 2008. Disponible également sur <http://www.dcaf.ch/publications/handbooks.cfm?nav1=5&nav2=4>

OSC, mise en oeuvre et surveillance de la politique

La société civile peut contribuer à mettre en oeuvre la politique et la législation. Comme il est précisé ci-dessus, les ministères gouvernementaux et le secteur de la sécurité doivent pouvoir solliciter l'expérience des OSC spécialisées à travers le détachement d'experts ou la formation qu'ils dispensent. Au niveau de la mise en oeuvre de la politique la presse et les ONG peuvent en effet auditer et contrôler le résultat des politiques gouvernementales.¹ À travers leur contact direct avec des secteurs particuliers de la société, tels que des groupes d'anciens combattants, d'handicapés ou de groupes défavorisés, les OSC évaluent l'effet des mesures gouvernementales et de la législation. Dans certains cas, elles peuvent même être tenues d'exposer la politique en question à une fraction du public à travers un travail en commun ou un partenariat avec le gouvernement (c'est particulièrement le cas

¹ Laurence Lustgarten et Ian Leigh, Dans 'From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy, Oxford University, Oxford, 1994; spécialement le chapitre 10, sur le rôle constitutionnel de la presse dans le domaine de la sécurité.

dans les domaines de l'assistance sociale et de l'enseignement). Pour fonctionner efficacement à ce niveau, les groupes de la société civile ont besoin d'un accès mesuré à l'information détenue par le gouvernement. Comme c'est un point sensible et difficile, spécialement dans le domaine des affaires militaires et de sécurité, le cadre légal des lois sur la liberté d'information, l'étendue de toute exception pertinente, les processus d'appel et d'application ainsi que les droits acquis à utiliser ces dispositions, sont tous significatifs.

Encadré 2.3 Exemples d'ONG exerçant une surveillance et faisant campagne sur les questions des droits humains

Union des Comités russes des mères de soldat

L'Union des Comités russes des mères de soldat (UCSMR) est une ONG humanitaire créée en 1989 et dont le principal objectif est la protection des droits des conscrits, des soldats et de leurs parents. Les principales caractéristiques des actions humanitaires menées par l'USCMR comprennent le traitement des plaintes individuelles (personnalisées et écrites) sur la violation des droits humains au sein des forces armées; organiser l'éducation des conscrits et de leurs parents et travailler en partenariat avec les organisations régionales des mères de soldat.

Chaque année le bureau de l'UCSMR à Moscou enregistre environ 4000 plaintes individuelles dont 3000 écrites. Depuis 1989, l'UCSMR a dirigé une école normale des droits de l'homme au profit des conscrits et de leurs parents qui a eu en moyenne 200 à 300 visiteurs chaque semaine. Environ 60% des plaintes reçues par l'UCSMR se rapportent à des violations des droits à la vie et à la dignité humaine. Elles comprennent coups, humiliation et torture. Environ 20% des violations de droits humains concernent le droit à la santé et à des conditions décentes de logement. Selon l'estimation de l'UCSMR, on estime à 40000 le nombre total de soldats déserteurs qui ont abandonné leurs unités militaires par crainte pour leur vie et leur santé. Une sphère particulière d'activité de l'UCSMR est liée aux conséquences des guerres tchétoches. Elle comporte une législation pour les anciens prisonniers de guerre et le soutien à des programmes de réhabilitation médicale, psychologique et sociale au bénéfice des soldats. Au cours de la seconde guerre tchétoche, l'UCSMR a dû travailler dans des conditions extrêmes pour surveiller les violations de droits humains dans le Nord Caucase et elle a appelé à une fin négociée du conflit.

Source: <http://soldiersmothers.ru/eng/index.php?PHPSESSID=a16e26253e83fe61e65983c727048112>

Association Justice and Liberté, Géorgie

Depuis sa fondation, l'Association justice et liberté (JLA), a fait campagne pour les droits des personnels des forces armées contre la corruption et pour éduquer le public géorgien sur leurs droits. JLA visite les installations militaires pour vérifier les conditions de vie et de travail des militaires et pour enquêter parmi eux. Ce faisant, elle a mis à jour de nombreux exemples de mauvaises traitements, tels que l'insuffisance de nourriture, d'uniformes et de matériels de santé, allant de pair avec des pratiques d'achat corrompues. Elle a donné des conseils gratuits aux conscrits et à leur famille, mais également fait le siège du parlement géorgien pour une législation destinée à améliorer ces conditions. De nombreuses recommandations de réformes visant à combattre la corruption, faites dans une publication de la JLA, ont été adoptées depuis et font l'objet d'un décret présidentiel. La JLA s'est beaucoup investie pour informer les jeunes gens en âge d'être incorporés. Elle a aussi négocié une amnistie légale en décembre 2000 pour 4550 déserteurs de l'armée géorgienne.

Source: <http://www.eurasia.org/documents/CaseStudies/Opening%20the%20Georgian%20Military.pdf>

Parlement et société civile

Cette section expose le rôle des parlements en relation avec le secteur de la sécurité et les moyens par lesquels les OSC peuvent contribuer à leurs fonctions démocratiques.

Les parlements exécutent habituellement plusieurs fonctions capitales en relation avec le secteur de la sécurité, et qui comprennent:

- l'établissement d'une base légale permettant aux forces armées, aux services de renseignement et de sécurité, aux garde-frontières et à la police d'opérer;
- l'examen minutieux des politiques de défense et de sécurité nationales et la responsabilisation des ministères et des personnalités officielles quant à la façon dont ces politiques sont appliqués;
- l'exercice du contrôle sur les budgets et sur les décisions en matière d'achats concernant la défense et la sécurité, ainsi que l'examen de la façon dont l'argent a été dépensé;
- l'investigation des allégations d'échec ou d'abus en matière de défense et de sécurité
- l'élaboration de recommandations.

Quelques tâches spécifiques (telles que la confirmation d'un état d'urgence ou l'approbation de la décision d'impliquer les forces armées dans une mission de maintien de la paix ou dans un conflit), peuvent, d'après la constitution, nécessiter une majorité parlementaire renforcée.

Pour jouer ces différents rôles, les parlementaires peuvent utiliser plusieurs procédures au rang desquelles: l'introduction d'une législation et d'amendements à la loi; contrôler les ministres, les fonctionnaires et les militaires au moyen de questions et d'auditions; recevoir des données des experts; et avoir accès aux documents et à l'information officiels.

Encadré 2.4 Le rôle du parlement polonais dans le contrôle du secteur de la sécurité

Le parlement polonais s'occupe d'un spectre de sujets liés à la sécurité, dont ceux qui relèvent des forces armées. La chambre basse, le SEMJ et la chambre haute du parlement définissent le cadre législatif qui régleme le secteur de la défense ainsi que les principes politiques. Le parlement adopte le budget de la défense et supervise sa mise en œuvre, passe des lois réglementant les affaires liées à la défense et s'implique dans la nomination du ministre de la défense nationale, influençant directement par là, le travail du ministre et le tenant pour responsable tout au long de son mandat.

Les commissions parlementaires, en particulier, exercent un contrôle sur des fonctions spécifiques, la chambre basse se réservant la défense de l'Etat, monopole du comité de défense nationale. Le comité du SEMJ pour la défense nationale, le comité du SEMJ pour les services spéciaux et le comité du sénat pour la défense nationale ainsi que de nombreux députés et sénateurs, tiennent les représentants du gouvernement pour responsables pendant les sessions parlementaires. Le domaine de responsabilité du comité de défense nationale du SEMJ recouvre les questions relatives à la défense nationale (particulièrement celles qui sont du ressort des forces armées), le fonctionnement de la défense territoriale et civile du pays, les organisations coopératives et sociales, les industries de défense privées, ainsi que leurs rôles respectifs dans le renforcement la capacité de défense de la nation. Le parlement émet également des directives concernant la sécurité nationale. Le parlement vote sur les principes de sécurité intérieure de l'Etat, sur l'autorité des organismes publics et sur le financement par le gouvernement de la sécurité intérieure. Les commissions parlementaires exercent aussi leur contrôle sur les forces de sécurité intérieure.

Une fois que les propositions ont atteint le niveau législatif, les OSC peuvent faire pression sur les parlementaires impliqués dans la discussion, l'amendement et l'approbation des projets de loi.

C'est là que l'expertise de ces groupes est particulièrement utile – un législateur seul ne peut vraisemblablement pas être expert sur un grand nombre de sujets, mais les ONG peuvent fournir une assistance d'experts et aider à faire la preuve des effets du changement envisagé. De plus, le processus démocratique est enrichi quand différents groupes sont impliqués dans le but de donner aux législateurs des arguments politiques concurrentiels.

On doit prendre bien soin de s'assurer que les groupes richement financés et les industriels n'aient pas la possibilité de monnayer leur influence parmi les législateurs. Là où les débats sont marqués par une grande variété de points de vue, le processus parlementaire est considérablement renforcé, bien au-delà des centres d'intérêt des partis politiques. Une telle expertise peut se manifester auprès des comités législatifs, ou parlementaires en général, par des dépositions formelles, quand les règles de procédure le permettent, ou bien par un entretien avec des législateurs individuels. Les campagnes publiques peuvent coïncider avec le processus afin de mobiliser une gamme plus élargie d'opinions publiques, d'attirer l'intérêt de la presse, et d'ajouter une pression supplémentaire sur les parlementaires.

Encadré 2.5 Méthodes par lesquelles les OSC peuvent contribuer au processus législatif

- Mener des missions d'information
- Pétitionner ou renseigner les membres du parlement
- Organiser des campagnes de lobbying
- Donner des faits oraux ou écrits aux auditions et aux commissions parlementaires
- Mettre en place un conseiller expert pour une audition ou auprès d'une commission parlementaire
- Faire des projets de loi et d'amendement pour les membres du parlement
- Critiquer la législation et les amendements législatifs
- Faire des projets alternatifs de livres blancs sur la politique de sécurité

L'importance et l'efficacité des campagnes publiques et parlementaires menées par les OSC sont mises en évidence par l'exemple des parents des jeunes soldats morts au Royaume-Uni dans les Deepcut Barracks. Après une longue campagne, leur effort fut récompensé par un changement de politique, consécutif aux faits dévoilés par une enquête indépendante.

Encadré 2.6 La campagne d'enquête sur Deepcut au Royaume-Uni

Suite à la mort de quatre jeunes soldats, entre 1995 et 2002, dans les quartiers 'Princess Royal' de Deepcut dans le Surrey, leurs proches ont fait pression sur le ministère de la défense et sur la commission spéciale parlementaire de la défense, pour qu'une enquête soit menée en plus de celle de la police. Avec l'aide d'un membre du parlement, un groupe de pression «Deepcut et Au-delà» fut mis sur pied en novembre 2003 pour représenter près de 50 familles de soldats morts dans des situations hors-combat.

La mort du 2^e classe Geoff Gray fut reprise par Amnesty International.²

En mars 2004, la police du Surrey publia son cinquième et dernier rapport sur les sujets généraux et sur les préoccupations, concernant les traitements au sein de l'armée de terre, qui étaient apparues pendant ces investigations. Le troisième rapport 2004 de la commission de défense couvrait un large spectre de sujets se rapportant au recrutement, à l'entraînement et à la discipline au sein des trois armées, incluant la sécurité sociale, les brimades, le harcèlement sexuel et racial ainsi que les processus de doléances et les structures en place destinées à traiter chacun de ces points.

Une enquête plus poussée fut diligentée, menée par un juriste indépendant de haut niveau et publiée en 2005. Elle concluait que les décès étaient dus à des suicides et faisait une série de recommandations quant au recrutement des jeunes soldats, à leur formation et à leur traitement, à la prévention des brimades, aux procédures de plainte (incluant la mise en place d'un commissaire militaire indépendant aux doléances) et aux enquêtes pour mort en service. La base de Deepcut ferma en 2007.

Source: BBC, The Deepcut Investigations, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4215635.stm

Encadré 2.7 Commentaire sur des projets de loi – Amnesty International et la loi sur la police d'Irlande du Nord

En 2000 Amnesty International publia un commentaire sur la loi sur la police d'Irlande du nord. Amnesty regrettait que la protection des droits humains ne soit pas une préoccupation centrale du projet de loi qui, par ailleurs, ne reprenait pas les recommandations d'un rapport précédent, le rapport Patten. Qui plus est, le commentaire se montrait soucieux de la responsabilité légale du médiateur ainsi que de la responsabilité démocratique de la police et des opérations secrètes, comme l'autorise le projet de loi.

Amnesty International prévint que la nouvelle législation "répétait les erreurs du passé en plaçant trop de pouvoir dans les mains du Secrétaire d'Etat et du Commissaire divisionnaire, tout en suscitant des doutes sur l'aptitude du nouveau service de police à être vraiment responsable devant la loi et la communauté qu'il sert».

Source: Amnesty International, *Policing in Northern Ireland: A New Beginning? Amnesty International's initial comments on the Police (Northern Ireland) Bill*, 2000.

Disponible sur <http://www.amnesty.org.ru/library/Index/ENGEUR450482000?open&of=ENG-2U3>

Contrôle parlementaire sur la sécurité et le renseignement

Dans de nombreux pays, la surveillance par le parlement du secteur de la sécurité a été déléguée en grande partie à une commission parlementaire, à un comité d'experts ou à un organisme rendant compte au parlement. On peut faire la distinction entre les Etats dont les législateurs se saisissent eux-mêmes du contrôle des questions de sécurité et de renseignement à travers une commission parlementaire (cas de l'Argentine, de l'Australie, de l'Afrique du Sud, du

² <http://web.amnesty.org/Library/Index/ENGEUR4500920037open8.of-ENG-GBR>

Royaume-Uni et des Etats-Unis) et ceux où un comité a été créé hors du parlement, dont les membres ne sont pas parlementaires mais rendent compte au parlement. (par exemple la Belgique, les Pays-Bas et la Norvège). Chaque formule a ses avantages. Alors que la première peut sembler plus démocratique, la seconde permet d'apporter plus d'expertise et de temps au contrôle des services de sécurité et de renseignement et d'éviter les risques de division politique et de recherche de la publicité. Un troisième arrangement possible consiste à combiner les approches parlementaires et les autres: dans le cas du Canada, par exemple, il a été proposé de compléter le comité de révision du renseignement de sécurité (qui existe depuis longtemps et n'est pas parlementaire) par un comité parlementaire.³

Le mandat et les pouvoirs de ces organismes de contrôle parlementaire varient considérablement. Certains ont le pouvoir de surveiller attentivement les opérations menées par les agences de renseignement: les comités de contrôle du Congrès américain ainsi que le panel de contrôle du Bundestag allemand ont le droit d'être informés des opérations, menées par ces agences.⁴ D'autres sont cantonnées dans l'examen des affaires politiques, administratives et financières (comme c'est aussi le cas en Grande Bretagne). Dans quelques autres pays, ce sont la légalité et les actions des agences ou le respect pour les droits humains (comme dans le cas du Comité norvégien) qui font l'objet d'un audit.⁵

Les comités parlementaires de ce domaine ont nécessairement quelques restrictions quant à leur modus operandi en raison de la nature confidentielle des sujets traités bien que les restrictions tendent à diminuer là où des opérations spécifiques ne sont pas examinées. Ces restrictions sont susceptibles d'affecter la façon dont les données sont recueillies et les rapports publiés; elles peuvent également limiter les occasions pour les OSC de s'impliquer directement.

Néanmoins, dans des cas appropriés, les OSC peuvent jouer un rôle en présentant les faits et en mettant en valeur les rapports des commissions parlementaires. Quelques pays ont légiféré de telle façon que l'organisme de contrôle est habilité à obtenir de l'information et des documents auprès d'experts, tels que ceux des think tanks et des universités. Par exemple, au Luxembourg, la Commission de contrôle parlementaire peut décider avec une majorité des deux tiers et après avoir consulté le directeur des services de renseignement, de se faire assister d'un expert.⁶ Cela permet de prendre en considération des points de vue différents de ceux du gouvernement et des services de renseignement.

Dans certains pays, des organes indépendants, tels qu'une Inspection générale, ont été créés pour assister le parlement dans la surveillance qu'il exerce sur les agences de sécurité et de renseignement.

Encadré 2.8 Comparaison des rôles et des pouvoirs des inspecteurs-généraux de la sécurité et du renseignement

	USA	CANADA	AUSTRALIE	NOUVELLE-ZELANDE	AFRIQUE DU SUD
Assure le respect de la législation en vigueur	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI

³ Farson, Stuart, 'Canada's Long Road from Model Law to Effective Oversight of Security and Intelligence' in *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability*, Born, Hans, Lock Johnson and Ian Leigh (eds), Potomac Books, London, 2002.

⁴ German Bundestag Secretariat of the Parliamentary Control Commission (PKGR), *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*, Bunde-spreseamt, Berlin, 2001, pp. 19-20.

⁵ The Act relating to the Monitoring of Intelligence, Surveillance and Security Services. Act No. 7 du 3 février 1995; Sejersted, 2005.

⁶ Art. 14 (4), Loi du 15 Juin portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, *Mémorial-Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg*, 2004, A-No. 113).

	USA	CANADA	AUSTRALIE	NOUVELLE-ZELANDE	AFRIQUE DU SUD
Assure le respect des règles de propriété	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Procède à des audits, des enquêtes et à des inspections	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Prévient et détecte les gaspillages, la fraude et les abus	OUI	NON	NON	NON	PEU CLAIR
Promeut l'économie, l'efficacité et l'efficacité	OUI	NON	NON	NON	NON
Evalue le respect des directives de l'exécutif et des mesures opérationnelles	OUI	OUI	OUI	NON	OUI
Assure le respect des mandats d'autorisation	NON	S.O	OUI	OUI	NON
Examine les activités opérationnelles	OUI	OUI	OUI	OUI	NON
Examine les réglementations et les législations en attente	OUI	NON	OUI	NON	NON
Rend compte régulièrement à la direction de l'organisme	OUI	NON	NON	NON	NON
Rend compte régulièrement à la législature, à l'exécutif, et à la commission de contrôle	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Rend compte en réponse aux requêtes du parlement ou de la commission de contrôle	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Instruit les plaintes contre l'organisme	OUI	NON	OUI	OUI	OUI
Assure la prise en compte correcte des droits humains	OUI	NON	OUI	NON	PEU CLAIR

	USA	CANADA	AUSTRALIE	NOUVELLE-ZELANDE	AFRIQUE DU SUD
Assure le respect des règles en matière de diffusion de procès verbaux et d'information	OUI	NON	OUI	NON	PEU CLAIR
A accès à tous les procès verbaux et à toutes les informations de l'organisme	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Diligente des enquêtes à sa propre initiative	OUI	NON	OUI	NON	OUI
Assermente pour recevoir des dépositions	OUI	NON	OUI	NON	OUI

Source: Intelligence & Security Committee (UK), Annual Report for 2001-2, Cm 5542, Appendix 3

Encadré 2.9 Exemples de rapport de commission critiquant les mesures de sécurité du gouvernement

Canada: Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie

La Commission d'enquête sur le déploiement des forces canadiennes en Somalie a été mise sur pied par Art Eggleton, ministre canadien de la défense, pour enquêter sur la participation des forces canadiennes à la force de maintien de la paix des Nations Unies en Somalie, en 1992-1993.

Le rapport a conclu qu'au sein de la mission en Somalie, les erreurs de commandement étaient « multiples et diverses » et que les pratiques « nourrissaient un carriérisme rampant en plaçant les ambitions personnelles avant les exigences de la mission ». De plus, « le contrôle et la supervision de domaines de responsabilités capitaux étaient profondément faussés, caractérisés par des évaluations très superficielles; même quand des événements inquiétants et des rapports alarmants d'indiscipline et de brutalités étaient connus, il régnait une inaction troublante ».

Source: <http://www.dnd.ca/somalia/somaliae.htm>

Royaume-Uni: Le rapport Butler

Le 3 février 2004, le gouvernement britannique annonça une enquête sur le renseignement, concernant les armes de destruction massive (ADM) irakiennes qui avaient joué un si grand rôle dans la décision du gouvernement de participer à l'invasion de l'Irak.

Le rapport a conclu que le renseignement clé, utilisé pour justifier la guerre contre l'Irak, était douteux. Il fit valoir que le Secret Intelligence Service n'avait pas suffisamment vérifié ses sources et qu'il se fondait parfois sur des rapports de troisième main. Il critiqua l'usage de la 'déclaration des 45 minutes' figurant dans le dos-

sier de 2002, jugée sans fondement, et fit valoir que l'on avait trop fait confiance aux sources de la dissidence irakienne. Qui plus est, le rapport établit qu'aucun renseignement récent n'avait pu démontrer que l'Irak constituait une menace plus importante que d'autres pays et que l'absence de succès dans les investigations menées par la commission spéciale de l'ONU sur les ADM aurait dû hâter la reconsidération du dossier.

Source: <http://www.butlerreview.org.uk/report/>

Turquie: Commission d'enquête parlementaire sur l'incident de Susurluk

Le scandale de Susurluk prit corps après un accident de voiture le 3 novembre 1996 près de Susurluk, dans la province turque de Balıkesir. Cet accident impliqua l'ancien chef-adjoint de la police d'Istanbul, Huseyin Kocada, le leader des Loups Gris (une organisation violente des jeunes membres du Parti de l'action nationaliste) Abdullah Catlı, et une femme, Gonca Us. L'accident révéla des connexions entre la police d'Istanbul, les nationalistes du Loup Gris et des politiciens. Une commission d'enquête parlementaire mise sur pied après l'accident, publia en avril 1997 le Rapport Susurluk, de 350 pages, qui concluait que les organismes de l'Etat avaient utilisé ce parti pour mener des activités illégales.

Source: Cizre, Umit, *Democratic Oversight and Reform of the Security Sector in Turkey: 2005/2006 Status Report*, Lit Ver-lag, Berlin, 2008.

Institutions indépendantes de médiation

Dans de nombreux pays les parlements ont créé des organes indépendants, communément appelés médiateurs ou institutions de médiation, mais également appelés Commissaires ou Défenseurs publics, afin d'agir en leur nom pour enquêter sur des plaintes concernant des décisions, des actions ou des omissions de l'administration publique. Ces organes ont souvent le pouvoir de demander des documents, d'interviewer des officiels et de visiter des locaux (tels que les casernes militaires ou les établissements de sécurité). Ils peuvent aussi, de leur plein gré, initier des enquêtes et faire des recommandations concernant la réforme législative ou le respect de la législation internationale sur les droits humains. Ces organes peuvent être utiles en portant à l'attention des agences gouvernementales compétentes, les violations systématiques des droits humains relevées par leurs enquêtes.

Dans certains Etats, un médiateur 'généraliste', pour l'administration dans son ensemble, agit aussi en liaison avec les forces armées et d'autres organismes de sécurité. L'existence d'organes de ce type peut améliorer la confiance à la fois du public et des personnels du secteur de la sécurité en assurant la transparence et le respect de l'état de droit dans ce dernier.

Dans d'autres Etats, les médiateurs ou les commissaires militaires spécialisés ont été créés pour examiner des sujets tels que la surveillance ou la gestion de données par des agences de sécurité et de renseignement, ainsi que pour exercer un contrôle détaillé au nom des parlementaires. En tant qu'institution séparée, un médiateur indépendant pour les forces armées apparaît dans plusieurs pays sous des noms différents, tels que le Commissaire parlementaire pour les forces armées (Wehrbeauftragter, WB) en Allemagne et, au Canada, le Médiateur pour la défense nationale et les forces canadiennes. Ils ont souvent servi de modèle à d'autres pays; par exemple, le médiateur irlandais et le médiateur pour les forces armées de la République Tchèque.

Le médiateur militaire

Les principales responsabilités du médiateur militaire consistent à surveiller et à superviser le respect de la législation par le personnel militaire ainsi qu'à lancer les procédures judiciaires là où il estime que les droits individuels ont été violés. Il peut porter plainte contre des comportements impropres et abusifs dans les armées, contre des fautes dans la procédure militaire, et formuler des recommandations pour corriger le cours des choses. En suivant les plaintes individuelles ou en enquêtant de sa propre initiative, le médiateur s'attache à des problèmes spécifiques de la vie militaire qui requièrent des actions correctrices pour améliorer l'administration militaire et rendre le secteur militaire plus responsable face au public. Les citoyens ou les soldats qui estiment avoir été l'objet d'un mauvais et injuste traitement peuvent demander au médiateur de lancer une instruction; le médiateur peut, par ailleurs, conduire une instruction sur directive du parlement. Les membres du grand public ne peuvent en général pas se plaindre à un médiateur militaire. Dans certains pays, le médiateur peut aussi prendre l'initiative de lancer une enquête sur tout point qui pourrait suggérer la violation des droits élémentaires d'un membre des forces armées (par exemple, au Canada, en Finlande, en Géorgie et en Allemagne).

Le médiateur peut aussi disposer du pouvoir d'enquêter et de rendre compte sur une plainte contre une agence de sécurité ou de renseignement, comme c'est le cas aux Pays Bas.⁷ Dans d'autres pays, un Inspecteur général indépendant de la sécurité et du renseignement traite ces plaintes contre les services de la même façon, mais comme faisant partie de ses responsabilités générales de contrôle. C'est notamment le cas, par exemple, en Nouvelle Zélande (Bureau de l'Inspecteur général pour le renseignement et la sécurité, créé en 1996) et en Afrique du Sud (Bureau de l'Inspecteur général pour le renseignement, désigné en application de la section 12 de la constitution). De plus, des organes spécifiques établis sous le régime de la liberté d'information ou sous la législation relative à la protection des données, peuvent avoir un rôle dans l'investigation de plaintes contre ces agences. A tout le moins, les médiateurs se doivent de rassembler l'information des abus contre les droits humains commis par les agences de sécurité et de renseignement ainsi que d'en faire part dans leurs rapports annuels, de faire des recommandations aux procureurs et des présentations tant au parlement qu'aux média.

Les arguments en faveur d'un médiateur de la défense ou de la sécurité (par opposition à un équivalent générique couvrant le service public dans son ensemble) sont particulièrement équilibrés. L'avantage d'un médiateur militaire ou de la sécurité réside dans le fait que c'est un organe spécialisé capable d'agir de façon adaptée aux aspects particuliers de la vie militaire ou du secteur de la sécurité – notamment en ce qui concerne le besoin occasionnel de secret pour respecter la sensibilité des activités militaires. Toutefois, cet organe court le risque de devenir trop étroitement associé avec le secteur de la sécurité pour être considéré comme indépendant, de manquer ainsi de la visibilité et de l'accessibilité qui caractérisent un médiateur 'généraliste'. Si leur périmètre de responsabilité ne couvre pas la totalité du secteur de la sécurité, les investigations risquent d'être incomplètes; les sujets controversés risquent d'affluer vers les agences, mais hors de leur portée. D'un autre côté, une institution de médiateurs 'généralistes' ayant compétence sur le secteur de la sécurité, peut aussi rencontrer des difficultés nécessitant un autre mode de travail et conduire en pratique à l'instauration d'un médiateur spécialisé. Les bureaucraties sécurisées peuvent interdire plus aisément l'action d'un médiateur 'généraliste'.

Médiateurs de la police

Certains pays ont créé un médiateur consacré au service de police. Ceci est probablement dû au volume des doléances à l'encontre de la police ou à l'égard de sensibilités politiques quant au rôle de la police dans une situation hautement politisée. Par exemple en Irlande du Nord, la création d'un nouveau service de police d'Irlande du Nord (PSN) fut assortie de la création d'un médiateur de la police pour que l'Irlande du Nord

⁷ Intelligence and Security Services Act 2002, Art. 83.

puisse instruire les doléances des communautés loyalistes et républicaines. Dans des situations post-conflit, de semblables institutions se sont révélées utiles; ainsi l'introduction au Kosovo d'activités de police orientées sur les droits humains est suivie par le médiateur pour le Kosovo. Des rapports règlementaires doivent être adressés au comité local de la police et au ministre responsable. Sur le territoire britannique, il n'y a pas de médiateur de police, mais une commission indépendante de la police pour les plaintes, qui instruit les doléances se rapportant au comportement des policiers de la même façon que le médiateur PSNI. Aussi le but commun de ces institutions aux noms divers, est de susciter la confiance du public en assurant la transparence et la responsabilisation de la police.

Encadré 2.10 Le médiateur de la police pour l'Irlande du Nord

Le médiateur de police d'Irlande du Nord a été créé par un décret de la Police (d'Irlande du Nord) en 1998 et 2000, comme un mécanisme de traitement des plaintes par une police indépendante. Cet organe traite de doléances du public sur la façon d'opérer des officiers. Sur la base de ces plaintes, les médiateurs de la police diffusent un rapport annuel. Le bureau rend compte également au Secrétaire d'État et peut à l'occasion enquêter sur un sujet évoqué par ce dernier. Les rapports du bureau du médiateur sont souvent utilisés, à la fois par le parlement et par un bon nombre d'OSC destinés à responsabiliser la police.

Source: <http://www.policeombudsman.org/>

Les OSC peuvent interagir de plusieurs façons avec les bureaux de médiateurs. Ils peuvent aider à rendre publique l'existence d'un médiateur ou d'une procédure de dépôt de plainte; ou alors ils peuvent agir conjointement avec les personnels de médiation pour surveiller les installations du secteur de la sécurité. Ceci est illustré par le programme des inspections conjointes des unités de l'armée russe, arrêté en 2007 entre le médiateur russe pour les droits humains, le Procureur général adjoint et le Procureur militaire principal, impliquant aussi des inspections conjointes par les défenseurs des droits humains et les procureurs militaires.⁸ De la même façon, le médiateur géorgien a établi un système de surveillance permanent des commissariats de police en liaison avec les OSC également impliquées dans ce processus.⁹ Le point capital est de voir ces institutions de médiation s'impliquer vraiment dans ces questions, pas seulement par la surveillance, mais aussi en enquêtant au sein du secteur de la sécurité et en agissant de concert avec les institutions démocratiques et les média.

Le pouvoir judiciaire et la société civile

Cette section traite de l'importance du système légal pour la garantie des droits fondamentaux, y compris ceux qui sont nécessaires aux OSC pour fonctionner, avant d'aborder le rôle des tribunaux et des OSC en rapport avec le secteur de la sécurité.

La législation moderne sur les droits humains est fondée sur la charte de l'ONU (en particulier son préambule et les articles 1(3), 55 and 56), complétée par la déclaration des droits humains, la convention internationale sur les droits civiques et politiques et la convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels.

⁸ Interfax News Agency, 6 février 2007.

⁹ See <http://www.ombudsman.ge/eng/activities/monitoring.html>; http://www.alpe.ge/alpe/about_alpe/

De plus, il existe des traités de l'ONU qui traitent de la discrimination en matière raciale et sexuelle, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention contre la torture¹⁰, et des Conventions sur les réfugiés et la citoyenneté. Les obligations des traités de l'ONU sont complétées par des systèmes régionaux de droits humains.

Encadré 2.11 Reconnaissance internationale des libertés d'expression et d'association

Article 19 UDHR ¹¹	Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.
Article 19 ICCPR ¹²	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires: <ol style="list-style-type: none"> a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques
Article 21 ICCPR ¹³	Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.
Article 10 ECHR ¹⁴	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.
Article 20 UDHR ¹⁵	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. 2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.
Article 11 ECHR ¹⁶	Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques avec autrui, y compris le droit de former des syndicats et de s'y joindre pour la protection de ses intérêts.

¹⁰ Voir aussi la Convention européenne pour la prévention de la torture et des traitements ou des punitions inhumains ou dégradants <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/126.doc>

¹¹ Disponible sur <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>

¹² Disponible sur http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

¹³ Disponible sur http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

¹⁴ Disponible sur <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

¹⁵ Disponible sur <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.htm>

¹⁶ Disponible sur <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Parmi ces droits humains, la liberté d'association et la liberté d'expression sont particulièrement essentiels au fonctionnement des OSC. Ce sont des droits humains fondamentaux, reconnus dans les principaux traités internationaux sur les droits de l'homme ainsi que dans les constitutions de nombreux pays.

Si elles ne pouvaient bénéficier effectivement de la liberté d'association, les OSC seraient incapables de s'organiser car seules les libertés d'expression et d'association leur permettent de communiquer leurs idées au public et de susciter un soutien politique. De plus, sans liberté d'expression, une presse libre ne peut pas fonctionner comme un instrument responsable qui rend compte démocratiquement pour l'information du public et en gardant un œil sur les politiciens et les personnalités. Là où ces droits sont restreints, le judiciaire – et en particulier la cour constitutionnelle – ont la responsabilité de demander la modification de la législation nationale afin de la mettre en conformité avec les traités internationaux signés et ratifiés.

Là où ces droits ne reçoivent pas la protection adéquate au sein de la législation nationale, une stratégie efficace pour les OSC consiste à attirer l'attention sur les déficiences et à susciter une pression internationale en utilisant les mécanismes internationaux de dépôt de plainte et de protection en matière de droits humains.

Ainsi, l'un des moyens pour les OSC d'attirer l'attention sur des actions intéressant le secteur de la sécurité et qui affectent les particuliers est de collaborer à la rédaction des plaintes contre les violations des droits humains avec les instances judiciaires internationales, par exemple avec les mécanismes des droits humains de l'ONU ou, (en Europe), à travers la Convention européenne des droits humains. Bien que les ONGs n'aient pas le droit de pétitionner, sauf dans le cas où leurs propres droits ou ceux de leurs membres auraient été violés, elles peuvent jouer un rôle important en recueillant les preuves d'abus contre les droits humains, en conseillant, en soutenant les victimes et leurs familles et en faisant connaître leur cause au public. Ces points seront étudiés plus loin, au chapitre 13. Il convient de remarquer, toutefois, qu'avant de recourir aux instances internationales, une personne qui se plaint d'une violation de droits humains, devrait d'abord et habituellement, épuiser tous les recours nationaux.¹⁷ Ce principe souligne l'important recours que peuvent apporter les institutions nationales ainsi que le rôle de seconde ligne de défense contre les violations des droits humains que jouent les cours internationales et d'autres institutions.

Le pouvoir judiciaire et le secteur de la sécurité

Les tâches centrales du pouvoir judiciaire au regard du secteur de la sécurité consistent à juger si ses actions sont conformes à la constitution et aux législations pertinentes, si elles n'empiètent pas sur les droits humains ni des citoyens en général ni sur ceux des citoyens en uniforme (les membres des forces armées). Ces tâches revêtent une importance toute particulière dans les situations d'urgence.

Contrairement au parlement et à l'exécutif, les cours n'ont pas le pouvoir d'imputer, de leur propre initiative, une responsabilité aux officiels – l'aptitude des juges à le faire dépend entièrement des cas spécifiques présentés devant la cour. C'est là que les OSC jouent un rôle clé dans la défense de l'intérêt public et dans le respect de l'état de droit en utilisant l'action en justice pour exposer les abus et défendre les droits humains.

Il y a deux voies élémentaires pour saisir les cours. La première consiste pour les autorités étatiques à intenter elles-mêmes une action en justice, par exemple des poursuites dans une affaire de terrorisme ou de secrets officiels, contre un membre des forces armées. Dans de tels cas, les cours peuvent agir comme des instances de

¹⁷ Convention européenne sur les droits humains, Art. 35.1.

contrôle indirect sur le secteur de la sécurité, en évaluant notamment la validité de certains types de preuves (par exemple celles obtenues sous la torture, illégalement ou par tromperie). En revanche leur contrôle est direct là où une poursuite judiciaire ou une action disciplinaire est entreprise à l'encontre d'un membre des forces armées ou d'un officier de police accusé d'avoir abusé de sa position.

Dans la seconde voie, les cours peuvent être utilisées par des particuliers pour contester la légalité des activités et des politiques du secteur de la sécurité. Ainsi, par exemple, les cours peuvent être appelées à juger de la légalité de faire participer des membres du secteur de la sécurité à un conflit armé, directement ou en soutien. Pour illustrer ce point, la décision prise en 2005 par la Cour administrative fédérale allemande qui avait estimé que la liberté de conscience protégeait un ingénieur de logiciels de l'armée de terre allemande, qui refusait de travailler sur un programme informatique pour des raisons de conscience car il trouvait la guerre d'Irak injuste et illégale.¹⁸ Dans un exemple ultérieur, la Cour constitutionnelle allemande estima qu'il serait anticonstitutionnel d'abattre un avion détourné.¹⁹

De la même façon, les cours peuvent avoir à juger de la justification légale des actions du secteur de la sécurité dans la lutte contre le terrorisme. L'exemple en fut donné en décembre 2004 quand la Chambre des Lords (la plus haute juridiction du Royaume-Uni) estima que la détention indéfinie et sans procès d'un groupe suspecté de terrorisme, en vertu de la IV^{ème} Partie de la loi de 2001 sur la lutte contre le terrorisme, le crime et la sécurité, violait leurs droits humains car une dérogation au droit à la liberté, introduite par le gouvernement, ne pouvait être justifiée.²⁰ Un autre exemple important est la décision – qui a fait date – de la Cour suprême des Etats-Unis – sur les droits légaux des détenus du centre de détention de la Baie de Guantanamo. Le 12 juin 2008, la Cour suprême jugea que ses détenus avaient des droits constitutionnels leur permettant de contester leur emprisonnement devant des cours fédérales. Ce jugement a des implications considérables pour la politique anti-terroriste des Etats-Unis. Cela signifie que les détenus de Guantanamo ne peuvent plus rester hors de la juridiction des cours de justice civiles américaines.

Il est commun, dans plusieurs pays, et pour certaines parties du secteur de la sécurité, de restreindre la liberté d'association. Les employés du secteur de la sécurité peuvent se voir refuser l'organisation de syndicats ou d'autres groupements de protection de leurs intérêts.

Le rôle des cours dans la défense de ces droits s'est révélé capital, comme le montrent les exemples hongrois et polonais qui suivent. Quelques limitations aux droits des travailleurs du secteur de la sécurité peuvent être justifiées – en particulier pour les tenir éloignés de la politique dans l'intérêt de la communauté dans son ensemble – mais chacune de ces limitations doit être fondée sur la loi et proportionnelle à l'intérêt public.²¹

¹⁸ German Federal Administrative Court, 21 juin 2005, Case No. 2 WD 12.04 (see M. Bohlander, 'Superior Orders, Unjust War and the Soldier's Conscience', (2005) 4 *Inter Alia* 17-19).

¹⁹ Décision du 15 février 2006.

²⁰ *A v Secretary of State for the Home Department* (2004) UKHL 56.

²¹ Dans un cas concernant des restrictions imposées en Hongrie qui privèrent des membres des forces armées, de la police et des services de sécurité de la possibilité d'adhérer à un parti politique et de s'engager dans une quelconque activité politique, la Cour européenne pour les droits de l'homme n'a pas trouvé de violations de l'article 10 ou 11 de la CEDH du fait que les limitations poursuivaient des buts légitimes, à savoir la protection de la sécurité nationale et la prévention des désordres. Les limites visaient à dépolitiser la police et, partant, contribuaient au maintien et à la consolidation d'une démocratie pluraliste. En gardant à l'esprit le rôle important joué par la police dans la société, la Cour jugea les restrictions cohérentes avec les principes démocratiques. La Cour déclara: «les officiers de police sont investis d'un pouvoir coercitif pour réguler la conduite des citoyens et, dans certains pays, sont autorisés à porter des armes dans l'exercice de leurs fonctions. En fin de compte, la force de police est au service de l'Etat. Les membres du public peuvent donc espérer, dans leur commerce avec la police, ne rencontrer que des officiers politiquement neutres et détachés de la mêlée politique» (*Rekneyi v Hungary* (2000) 30 EHRH 519).

Encadré 2.12 Le personnel militaire et la protection juridique de la liberté d'association

En 2000, la cour constitutionnelle polonaise jugea qu'il était constitutionnel d'interdire l'adhésion à un syndicat au sein de l'armée pourvu qu'il y ait des moyens alternatifs d'exercer le droit à la liberté d'association.²²

En Espagne, la Cour constitutionnelle jugea, en 2000, que les membres des forces armées avaient le droit constitutionnel de participer à des groupements représentant leurs intérêts sociaux et économiques, pourvu que ces entités ne cherchent pas à s'impliquer dans des activités industrielles.²³

Source: Leigh, Ian and Hans Born, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, ODIHR, Warsaw, 2008, <http://www.dcaf.ch/publications/handbooks.cfm?nav1=5&nav2=4>

Les OSC peuvent soit apporter des causes devant les cours pour défendre leurs intérêts – par exemple quand elles contestent le refus d'accès aux informations gouvernementales nécessaires – soit agir au nom de leurs membres, ou encore apporter l'aide de leurs spécialistes aux victimes individuelles pour introduire leur propre cause. Cette assistance peut se révéler extrêmement utile: seul, un citoyen n'est pas en mesure de rassembler les ressources, les connaissances et l'expérience nécessaires pour faire pièce aux ressources et aux arguments du gouvernement devant une cour. En revanche, les OSC disposent de ce type d'expertise et de spécialistes. Elles peuvent aider en apportant des preuves d'expert sur les aspects de la sécurité ou de la défense (et ainsi permettre de contrebattre les arguments du gouvernement). De plus, ils disposent quelquefois de connaissances spécialisées sur la législation qui régit le secteur de la sécurité et qui peuvent être utiles devant un tribunal où un *amicus curiae* («ami de la cour», indépendant des parties), est autorisé selon les procédures de la cour.

L'action en justice intentée par les OSC sert souvent un objectif plus élargi que celui de simplement protéger les droits de ceux qui sont directement impliqués, pour important que cela soit. L'utilisation de procédures de révélation avant le procès peut permettre d'accéder à de l'information ou à des documents jusque là cachés et ainsi de renforcer la transparence et la responsabilisation du secteur de la sécurité. De plus, en raison de l'autorité et de l'indépendance des cours, des contestations légales peuvent être un outil politique hautement significatif pour drainer l'attention du public sur les doléances auxquelles le système parlementaires n'a pas su remédier.

Une OSC peut agir pour un groupe de victimes se trouvant dans une même situation. Alternativement, elle peut sélectionner et investir des ressources légales dans un cas représentatif qui serait pris comme une 'cause-test', dans le but de profiter aux nombreuses autres personnes qui se trouveraient dans la même position, à travers des règlements hors tribunal si la cause-test était gagnée.

L'action en justice d'un groupe, ou à titre de test, a été, par exemple, capitale pour s'opposer aux pratiques discriminatoires dans l'armée au Royaume-Uni, telles que la mise à la retraite d'office des forces armées des homosexuels et des lesbiennes²⁴, ou les droits à une pension des soldats Ghurka à la retraite après avoir servi dans les forces armées britanniques (Encadré 2.13).

L'expression de demandes politiques qui se réclament de droits légaux et constitutionnels leur apporte une légitimité renforcée et permet d'engranger une gamme de soutiens plus large après des campagnes destinées à

²² Cour constitutionnelle de Pologne, Jugement K 26/28 du 7 mars 2000.

²³ Nolte, George, *European Military Law Systems*, Walter de Gruyter, Berlin, 2003.

²⁴ Smith and Grady v UK (2000) 29 EHRR 493, European Court of Human Rights.

remédier aux injustices. Même si cela n'aboutit pas immédiatement à un succès devant une cour, ester 'pour tester' peut faire partie d'une campagne destinée à sensibiliser le public et le monde politique sur un sujet donné ou pour conduire à une réforme législative.

Encadré 2.13 Contestations légales des politiques et des pratiques du secteur de la sécurité.

Discrimination contre les Gurkhas au Royaume-uni

Deux affaires au R.U concernant l'accusation de discrimination à l'égard des Gurkha, ces soldats népalais qui servent dans l'armée de terre britannique, démontrent la valeur de ces principes en application. Dans la première, la question était de savoir si les termes et les conditions de service des membres de la brigade de Gurkhas, étaient compatibles avec l'article 14 de la Convention européenne sur les droits humains.²⁵ Les gurkhas étaient moins bien traités en matière de pension que les autres soldats britanniques, mais plus favorablement qu'eux en ce qui concerne le moment où ils pouvaient en profiter (pension payable immédiatement après quinze ans de service alors qu'un soldat britannique ne peut prétendre qu'au paiement différé de leur pension à l'âge de 60 ans). La cour prit également en compte les conditions de vie très différentes au sein des sociétés dans lesquelles les Gurkhas et les autres soldats britanniques prendraient leur retraite. Bien qu'elle trouvât que l'article 14 n'était pas enfreint, l'action judiciaire conduisit à une revue de fond des conditions de service.²⁶ Dans le second cas, la discrimination portait sur la différence des indemnités compensatoires versées aux Gurkhas et aux soldats britanniques prisonniers de guerre des Japonais au cours de la seconde guerre mondiale. La cour tint le taux réduit versé aux Gurkhas pour irrationnel. Cette conclusion conduisit au paiement d'une indemnité compensatoire de 10 000 livres par Gurkha concerné.

Katharine Gun – Abandon de l'accusation de violation de la loi sur la confidentialité des documents officiels (Official Secrets Act)

En 2003, avant la guerre d'Irak, Katharine Gun, une fonctionnaire britannique travaillant au centre de surveillance électronique de Chettenham, reçut un courriel de l'Agence Nationale de Sécurité américaine (NSA) requérant l'aide britannique pour mettre sur écoute les représentants de six membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Après avoir divulgué ce courriel à la presse 'dans l'intérêt du public' et assumé son action devant ses supérieurs, elle fut mise en examen pour violation de la loi sur la confidentialité des documents officiels (Official Secrets Act). Madame Gun fut défendue par l'ONG Liberty. Toutefois, quand le cas parvint devant la cour et que sa défense demanda l'ouverture intégrale des documents gouvernementaux relatifs à la légalité de la décision britannique de s'engager dans le conflit, le cas s'effondra faute aux procureurs gouvernementaux de pouvoir apporter une preuve contre elle.

Source: www.liberty-human-rights.org.uk; www.guardian.co.uk/politics/2004/feb/26/interviews.iraq

Conclusion

Ce chapitre a examiné le rôle des trois branches principales de l'Etat au regard du secteur de la sécurité. Les OSC ne manquent pas d'occasions pour interagir avec l'exécutif et le parlement comme pour utiliser le système judiciaire afin de réformer les différentes agences du secteur de la sécurité et de les responsabiliser davantage. Cela va de l'influence sur les processus de décisions et de la surveillance de leur exécution à l'aide apportée à la

²⁵ R (Purja and others) v Ministry of Defence (2004) 1 WLR 289, CA.

²⁶ HL Debs, 11 January 2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldhansrd/vo050111/text/50111-47.htm>

défense des normes constitutionnelles et des droits humains par des actions judiciaires et des plaintes, en passant par l'assistance à la réforme et à l'examen de la législation. Dans tous ces domaines, les OSC jouent un rôle capital dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Ce chapitre s'est concentré sur les relations entre les OSC et divers homologues institutionnels, les chapitres suivants traiteront de méthodologie et donneront des conseils plus détaillés sur la façon de développer et de mettre en œuvre les actions de contrôle.

Que pouvez-vous faire en tant qu'OSC?

Confronter l'exécutif

- ✓ Mener des recherches et rassembler des données sur la politique et les pratiques du secteur de la sécurité
- ✓ Compiler des données comparatives d'autres pays ou de modèles théoriques
- ✓ Produire des rapports pour influencer les décideurs et stimuler le débat public
- ✓ Détacher des conseillers experts auprès des ministères et des organismes du secteur de la sécurité
- ✓ Offrir une formation spécialisée aux armées, à la police et d'autres OSC

Confronter le parlement

- ✓ Mener des études de recherche de données
- ✓ Pétitionner les membres du parlement et leur faire des exposés
- ✓ Organiser des campagnes de lobbying
- ✓ Apporter des preuves lors des auditions ou devant les commissions parlementaires
- ✓ Fournir un conseiller expert à une commission parlementaire
- ✓ Rédiger un projet de loi ou d'amendement pour les parlementaires
- ✓ Critiquer de façon constructive une loi ou des amendements législatifs
- ✓ Rédiger un projet alternatif de livre blanc sur la politique de sécurité

Confronter les institutions de médiation

- ✓ Porter les conclusions du contrôle à l'attention des institutions de médiation
- ✓ Faire le siège des institutions de médiation pour qu'elles agissent
- ✓ Faire des recommandations sur des amendements de politique

Confronter l'institution judiciaire

- ✓ Utiliser l'action en justice pour dénoncer les abus et défendre les droits humains
- ✓ Tenir le registre de ce qui satisfait aux critères de preuve
- ✓ Développer l'expertise légale pour apporter des preuves lors des enquêtes
- ✓ Développer l'expertise légale pour procurer aux citoyens des services de défense

3

Duncan Hiscock

Recherche et Information

L'une des plus importantes contributions que peuvent faire les organisations de la société civile à la gouvernance du secteur de la sécurité est d'agir comme l'une des principales sources de recherche et d'information. A travers la recherche, les OSC peuvent analyser la situation présente du secteur de la sécurité et identifier les moyens d'en améliorer les politiques et les pratiques.¹ Qui plus est, les OSC ont besoin d'une information fiable et d'analyses cohérentes pour les guider et soutenir leur propre engagement dans le contrôle démocratique et la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Ce chapitre passe en revue:

- Les buts de la recherche et son rôle au sein du contrôle démocratique;
- Les principaux types de recherche et les sujets majeurs à étudier – quelle OSC pour quels types de recherche;
- Les outils et les méthodologies de recherche essentiels;
- Les problèmes potentiels quand on entreprend une recherche et la façon de les résoudre.

Buts de la recherche

Le 1er chapitre de cet ouvrage a exposé les stratégies et les méthodologies importantes pour qu'une OSC s'engage dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité et a souligné qu'en pratique ces domaines étaient étroitement liés entre eux. Il est approprié de se tourner d'abord vers la recherche et l'information, car la recherche est à la fois une activité centrale en elle-même, et une base de départ sur laquelle reposent les six autres stratégies et méthodologies décrites dans ce guide (voir l'encadré 3.1). Bien que les universitaires analysent parfois le secteur de la sécurité dans une perspective purement théorique, la recherche entreprise par les OSC doit toujours avoir une portée pratique, à l'usage ou non de l'OSC elle-même ou d'autres acteurs.

Les objectifs précis avec lesquels entreprendre une recherche sont fonction de la spécificité de l'organisation, de son projet et de la situation. Toutefois chaque projet de recherche est susceptible de comporter un ou plusieurs des objectifs généraux suivants.

¹ Il est important de noter que ce chapitre ne s'applique pas aux OSC qui considèrent déjà que les affaires de sécurité sont au cœur de leur travail. Dans la plupart des pays, il y a de solides institutions de recherche qui ont le potentiel pour travailler sur des sujets liés à la sécurité, mais qui n'ont pas encore pris la décision de la faire. Ce chapitre a l'intention de donner une information élémentaire pour de telles institutions, sur la façon dont elles peuvent devenir plus impliquées dans la recherche sur le secteur de la sécurité. Pour les OSC qui travaillent sur le secteur de la sécurité mais manquent d'expérience dans la recherche, le travail en partenariat avec des institutions de recherche plus rôdées peut être une bonne réponse. Cela pourrait encourager ces institutions à entreprendre dans le futur plus de recherches sur le secteur de la sécurité.

Compilation des renseignements utiles

Un nombre surprenant de renseignements sur le secteur de la sécurité peuvent être ouverts au public, mais ils sont répartis à travers de nombreuses sources, difficiles à trouver et à interpréter. Les OSC peuvent jouer un grand rôle en rassemblant les renseignements utiles sur un sujet donné et en les rendant plus accessibles (à d'autres organisations, au grand public et même aux responsables gouvernementaux). Cela contribue au contrôle démocratique en rendant plus aisé pour les acteurs concernés, l'accès à l'information sur les questions de sécurité; comme elles n'ont pas besoin de trouver ces renseignements par elles-mêmes, elles peuvent donc investir plus de ressources à trouver des moyens plus directs pour responsabiliser le secteur de la sécurité.

Donner des principes d'action

Toutes les activités du secteur de la sécurité (y compris la RSS) doivent être fondées sur des renseignements sûrs et sur une analyse soignée. Aussi une bonne recherche est-elle la pré condition fondamentale de toute autre activité – qu'elle soit menée par les OSC elles-mêmes, par les responsables du secteur de la sécurité ou par ceux qui exercent des fonctions de contrôle. La recherche se traduit par l'évaluation essentielle des besoins et des priorités; elle fournit l'information d'arrière plan qui replace tout projet dans son contexte. D'une telle recherche tout n'est pas publié; là où elle est entreprise pour nourrir la stratégie et la mise en œuvre des activités des OSC, il peut être inutile, voire contreproductif, de rendre cette analyse publique.

Donner des avis différents et indépendants

Dans de nombreux pays, la majorité du renseignement et des analyses concernant le secteur de la sécurité proviennent de sources étatiques (ou contrôlées par l'Etat). De telles informations sont à l'évidence extrêmement importantes, notamment parce que ces sources sont certainement bien informées sur la situation courante et sur les priorités gouvernementales. Toutefois il est inévitable qu'elles n'offrent qu'un point de vue et que l'analyse figurant dans les documents officiels soit contrainte par la nécessité d'apparaître gagnant et maître de la situation. En termes de contrôle démocratique, il est clair que des problèmes apparaîtront si les acteurs non gouvernementaux ne peuvent se faire une idée du travail du secteur de la sécurité qu'à travers les informations et les analyses produites par l'Etat lui-même.

Plus généralement, la préparation et la prise de décision tirent toujours avantage du débat et de l'interaction entre différents points de vue et suggestions. Dans de nombreux Etats, les responsables gouvernementaux apprécient la recherche des OSC car ces dernières peuvent 'repousser les frontières' en présentant des perspectives et des propositions qu'eux-mêmes ne peuvent faire.

La recherche par les OSC peut aussi se révéler très importante en s'assurant que les opinions de tout bord sont pris en compte, en particulier celles des groupes qui souffrent souvent le plus de l'insécurité, mais qui n'ont qu'une faible voix politique.

Approfondir la connaissance du secteur de la sécurité

La plupart des recherches visent à approfondir la connaissance d'un ou de plusieurs aspects du secteur de la sécurité. Comment cet aspect fonctionne-t-il, en théorie comme en pratique? A quels défis le secteur de la sécurité est-il confronté? Quel est le niveau du contrôle dans cette sphère? Dans quel domaine de préoccupation a-t-on le plus besoin d'examen et d'analyse? La recherche peut mettre l'accent sur différents groupes et

chercher à approfondir la compréhension au sein de sa propre organisation, ou parmi d'autres OSC, des collectivités spécifiques, dans le grand public, le gouvernement, la communauté internationale etc. Ces questions sont exposées avec plus de détails dans le paragraphe ' principaux types de recherche ' ci-dessous.

Proposer des idées et des recommandations pour améliorer la politique de sécurité et sa mise en œuvre

Les OSC n'analysent pas le secteur de la sécurité pour le seul plaisir de l'analyse, mais bien parce qu'ils souhaitent promouvoir des changements de nature à améliorer la politique de sécurité et sa mise en œuvre autant que renforcer le niveau de contrôle démocratique. Aussi la plupart des projets mettent-ils en lumière des idées et des recommandations dont les OSC pensent qu'elles pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs.

Confronter le secteur de la sécurité

Les points précédents ont fait ressortir que la recherche était d'abord un moyen pour atteindre d'autres buts. Il faut noter toutefois qu'entreprendre des projets de recherche est aussi un moyen pour les OSC de confronter les responsables du secteur de la sécurité, de développer contact et dialogue avec eux. La recherche peut être un moyen particulièrement utile pour établir une relation avec des fonctionnaires avec lesquels une organisation n'aurait jamais travaillé. Cela permet de créer un climat de respect et de confiance entre les OSC et les responsables de la sécurité, ce qui facilite, dans le long terme, le contrôle civil du secteur de la sécurité.

Tester la transparence

Dans un registre voisin, la recherche est aussi une excellente façon de mesurer le niveau de transparence qui existe effectivement au sein du secteur de la sécurité ainsi que le degré auquel les fonctionnaires sont prêts à coopérer avec les OSC. Bien que les gouvernements promettent souvent l'ouverture et la coopération du secteur de la sécurité, les OSC trouvent parfois la réalité beaucoup moins positive, tant l'obtention d'information sur le secteur de la sécurité demeure, dans les faits, une activité sensible et consommatrice de temps. La recherche peut ainsi permettre d'identifier les lacunes en matière de transparence et les problèmes liés au contrôle démocratique et de les traiter ensuite. La section suivante sur 'les problèmes potentiels en entreprenant une recherche' examine la façon d'aborder ces défis au cours de la recherche elle-même.

Encadré 3.1 Comment la recherche se relie aux autres stratégies et méthodologies des OSC

Méthode	La recherche peut...
Sensibilisation	<ul style="list-style-type: none">• identifier les mesures sur lesquelles sensibiliser l'opinion• démontrer que les mesures objet d'une sensibilisation sont fondées sur une information fiable et sur une analyse approfondie• identifier les structures de prise de décision, cibles de la sensibilisation, quelles cibles pour quels arguments• donner l'élan et rallier le soutien pour les mesures proposées

Méthode	La recherche peut...
Prise de conscience	<ul style="list-style-type: none"> • identifier les 'groupes cibles' • identifier l'information que chaque groupe cible devrait connaître • aider à déterminer la façon d'adapter les campagnes de prise de conscience aux audiences spécifiques. • donner des informations et des arguments clé que les médias peuvent utiliser pour faire prendre conscience
Formation	<ul style="list-style-type: none"> • aider à identifier les besoins de formation • fournir des données de base et des études de cas comme moyens pédagogiques • évaluer l'impact de la formation passée
Contrôle	<ul style="list-style-type: none"> • contrôler la mise en œuvre de la législation (y compris internationale), les engagements politiques et les programmes de réforme • (quand ils se répètent) suivre les progrès du développement et de l'application de la politique et de la pratique
Assistance juridique et réforme judiciaire	<ul style="list-style-type: none"> • identifier les faiblesses de la législation et proposer des moyens pour améliorer la situation • enquêter sur des cas spécifiques, spécialement sur ceux qui peuvent avoir une plus grande implication pour la sécurité nationale et la gouvernance du secteur de la sécurité
Crédibiliser l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> • démontrer que votre organisation est sérieuse, compétente et capable d'apporter des idées et des analyses utiles à une variété d'acteurs • agir comme un moyen d'établir le contact et de développer des relations avec des acteurs gouvernementaux ou non

Principaux types de recherche

Le maintien de la sécurité est une des fonctions les plus importantes de l'Etat; la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité sont des sujets de grande ampleur. La profondeur et l'échelle du secteur de la sécurité sont telles que les possibilités de recherche sont infinies, allant d'analyses complexes portant sur l'ensemble du secteur jusqu'à l'enquête sur un sujet unique. Cette section s'intéresse aux principaux types de recherche que les OSC peuvent entreprendre; elle dresse la liste des principaux sujets que les OSC envisagent de rechercher et propose le type de recherche le plus approprié et le plus utile pour différentes catégories d'OSC.

Il est possible d'identifier au moins cinq types principaux de recherche orientée sur la sécurité. Beaucoup de projets combinent ou mêlent deux ou plus des types mentionnés ci-dessous, en fonction des objectifs des OSC et du projet lui-même, mais aussi en fonction du type de renseignement recherché. Ces catégories sont indicatives et ont pour but de donner une idée du genre de recherche que les OSC peuvent entreprendre, et non de constituer une classification exhaustive des types de recherche.

La plupart des projets de recherche sous entend le recueil de l'information. Comme il est dit plus haut, il peut se révéler très utile de grouper tout simplement l'information de façon à la rendre plus accessible et plus facile à comprendre. Ceci est particulièrement important pour le secteur de la sécurité dont la plupart des informations peuvent être considérées comme confidentielles; même celles qui sont officiellement disponibles peuvent être dif-

faciles à trouver. Les exemples de ce genre de recherche comprennent les précis de législation et de procédure, les compilations de déclarations et de statistiques officielles ainsi que les bibliographies, les bulletins et des bilans de ressources sur un sujet donné. L'acquisition des données adéquates est également la condition préalable à d'autres formes de recherche demandant une analyse plus poussée (par exemple le contrôle et l'analyse d'une politique). Par ailleurs, les OSC peuvent voir si les institutions du secteur de la sécurité (et l'Etat dans son ensemble) appliquent bien leur politique ainsi que la législation nationale et internationale. Par exemple, les OSC peuvent veiller à ce que le budget de la défense soit dépensé selon les priorités, les politiques, les promesses électorales et les déclarations officielles faites par des décideurs compétents; elles aident ainsi ces décideurs à rendre compte de leurs actions. Ce type de recherche doit être régulièrement renouvelée car le contrôle est plus une action permanente qu'un évènement isolé: les responsables gouvernementaux seront davantage susceptibles de se comporter d'une façon appropriée et transparente s'ils savent que les OSC publient régulièrement des rapports sur l'activité de leur ministère. Les activités de surveillance et de contrôle sont décrites avec plus de détails au chapitre 7.

Une bonne part de la recherche menée par les OSC sur des sujets liés au secteur de la sécurité s'applique à des questions spécifiques de politique qui vont de sujets très précis, tel que la politique gouvernementale sur la 'modernisation de l'armée de l'air'², à des questions plus vastes et de grand fond sur la politique de défense et de sécurité, ou la RSS. Elles sont unifiées par leur analyse des forces, des faiblesses et des implications de la politique de l'Etat sur leur sujet d'élection; cela comporte souvent une analyse des lacunes existant entre la politique et sa mise en œuvre, ainsi que des recommandations sur la façon de renforcer ou de changer la politique afin d'aborder ces questions avec plus d'efficacité. Au même titre qu'elles considèrent le secteur de la sécurité sous l'angle des questions spécifiques de politique, les OSC peuvent entreprendre des recherches sous forme d'analyses structurelles' pour mettre en relief les qualités du secteur de la sécurité (voir ci-dessous). De telles questions peuvent paraître complexes et dépasser la compétence des petites OSC. Elles sont néanmoins fondamentales pour la santé, sur le long terme, du secteur de la sécurité; les organisations qui ont la capacité de poser ces questions (et de leur donner leurs propres réponses) apportent une contribution majeure au contrôle et à la gouvernance du secteur de la sécurité.

En fin de compte, les OSC peuvent aussi contrôler et évaluer les projets liés à la sécurité qu'elles ont elles-mêmes pilotés ou qui le sont par d'autres acteurs. De telles recherches et analyses aident les OSC à optimiser l'efficacité de leurs projets, ce qui, à son tour, les aide à promouvoir leur propre crédibilité (voir chapitre neuf) et contribuera plus efficacement au contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans le futur.

Encadré 3.2 Exemples de recherche par les OSC sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

Forum for Civic Initiatives (Kosovo) Recherche sur la sûreté communautaire au Kosovo, y compris la 'Sécurité humaine' au Kosovo: une étude des perceptions.
<http://www.fiq-fci.org/en/?do=publications>

International Centre for Policy Studies (Ukraine) Plusieurs documents sur le secteur de la sécurité ukrainien, y compris 'l'Analyse de la politique de sécurité ukrainienne à la fin de 2006: inventaire' <http://icps.com.ua/eng/library.html?31>

² Murdoch, Clark A, U.S. Airforce Bomber Modernisation Plans: An Independent Assessment, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2008. Available online at http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,4301/

Centre for Study of Democracy (Bulgarie) Divers aspects de la sécurité, y compris une étude sur les compagnies privées de sécurité, les contrôles de police, le profilage ethnique et les tendances criminelles en Bulgarie.

<http://www.csd.bg/publications.php>

Co-operation and Democracy (Arménie) 'Réforme du secteur de la sécurité en Arménie' (en coopération avec l'ONG Saferworld) qui analyse la transformation du secteur de la sécurité arménien et les projets de RSS.

http://www.saferworld.org.uk/images/pubdocs/Armenia_English.pdf

Centre for Analysis of Strategies and Technologies (Russie) Journaux périodiques 'Moscow Defence Brief' et 'Eksport Vooruzheniy' (sur le contrôle des exportations), ainsi que d'autres publications sur la défense en Russie.

<http://mdb.cast.ru/>, <http://www.cast.ru/eng/journal/>

Centre for Strategic and International Studies (USA) Analyse de fond sur de nombreux aspects de la politique américaine de défense et de sécurité, sur beaucoup d'autres aspects de la sécurité internationale.

<http://www.csis.org/pubs/>

Institute for Public Policy Research (RU) Think tank public de politique. En 2007, il a créé une Commission nationale de sécurité de haut niveau pour entreprendre recherche et analyse sur les principaux défis nationaux de sécurité du RU au 21^{ème} siècle.

<http://www.ippr.org/ipprcommissions/index.asp?id=2656>

Institute for Security Studies (UE) Analyse de nombreux aspects de la politique et de la pratique de sécurité et de défense européenne. L'ISS a été créé par l'UE et a des liens étroits avec elle, mais pas d'indépendance opérationnelle.

<http://www.iss.europa.eu/index.php?id=2>

Institute for Security Studies (Afrique du Sud) De nombreux rapports sur des sujets de sécurité en Afrique du sud et en Afrique, y compris un volume de sa publication périodique, l'African Security Review, consacré exclusivement à la réforme du secteur de la sécurité. http://www.issafrica.org/index.php?link_id=31&slink_id=3961&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Sujets de recherche

La liste des sujets liés au secteur de la sécurité pouvant faire l'objet d'une recherche par les OSC est infinie. Toutefois il y a plusieurs sujets et domaines-clés pour lesquels l'apport d'une OSC est particulièrement utile et important. L'encadré 3.2 donne quelques exemples de projets de recherche pratiques de la société civile dans divers pays.

Réforme du secteur de la sécurité

Quand un gouvernement s'est engagé dans une RSS, les OSC peuvent jouer un rôle capital en faisant des recherches sur divers aspects du processus de RSS. Elles peuvent analyser les buts et les objectifs de la politique de la RSS gouvernementale et proposer des mesures alternatives le cas échéant. Elles peuvent analyser si la RSS est mise en œuvre conformément aux plans et aux programmes, et si la RSS atteint ses buts. Les OSC peuvent aussi

orienter leur recherche sur l'opinion du grand public et des groupes spécifiques au regard de la RSS, d'autant que nombreux sont les particuliers qui semblent avoir confiance davantage dans la recherche menée par les OSC que dans celle du gouvernement. Les OSC peuvent également analyser les expériences de SSR dans d'autres pays et proposer que les leçons apprises ailleurs soient intégrées à la stratégie de la SSR. Là où il n'y a pas de processus officiel de SSR, les OSC peuvent se renseigner sur le besoin d'une réforme et même mettre au point des propositions sur d'éventuelles réformes.

Questions 'structurelles'

L'indépendance des OSC leur donne le champ nécessaire pour poser des questions plus précises sur la structure et l'efficacité du secteur de la sécurité, celles-la même que les responsables sont incapables ou peu désireux de poser, par exemple: Que valent le contrôle démocratique et la gouvernance du secteur de la sécurité de l'Etat? Quelle est l'efficacité des mécanismes de définition et de mise en œuvre des politiques? Comment le secteur de la sécurité a-t-il évolué ces dernières années et quels ont été les moteurs de ce changement? Comment les divers domaines du secteur de la sécurité interagissent-ils entre eux, sur le papier en en pratique? Quels sont les buts et les priorités du secteur de la sécurité en accord avec les tendances d'ensemble et les priorités nationales dans d'autres sphères? Quel est le niveau de corruption interne du système et quelles en sont les conséquences?

Menaces contre la sécurité et réactions

Les experts de la société civile peuvent analyser les principales menaces contre la sécurité et la sûreté nationales ainsi que l'efficacité et l'opportunité des réactions de l'Etat. Une telle recherche constitue un important contrepoint à la politique de sécurité officielle et aide à la prise de conscience et au débat sur le rôle du secteur de la sécurité.

Budgets et dépenses de sécurité

L'une des fonctions les plus importantes de contrôle est de surveiller la façon dont les budgets sont attribués et dépensés. Le parlement joue en principe le rôle pilote en matière de contrôle des dépenses budgétaires, mais l'apport de la société civile, média y compris, est également essentielle. Ce sujet est présenté de façon plus détaillée au chapitre huit.

Politique de défense

La politique de défense est au cœur de la sécurité, mais, dans de nombreux pays elle est perçue comme un domaine sensible et peu d'OSC pratiquent des recherches sur les affaires de défense. Comme dans d'autres domaines, la recherche sur la défense peut renforcer la qualité des prises de décision sur tous les sujets, des doctrines militaires au contrôle de la politique d'exportation d'armement.

L'état de droit

Dans de nombreux pays, les associations de juristes et d'autres OSC procèdent à l'analyse des différents aspects de l'état de droit; elles surveillent –et proposent- les réformes législatives et du secteur judiciaire.

Activités de police

Une bonne police est fondamentale pour maintenir la sécurité et la sûreté publiques; pour la plupart des citoyens c'est l'élément le plus visible du secteur de la sécurité. En dépit de cela, dans de nombreux pays il y a peu d'im-

plication de la société civile dans les activités de police. Les OSC peuvent entreprendre des recherches sur les différents aspects de la police, tels que les perceptions qu'a le public de la sécurité et ce qu'il attend de la police, ou encore la façon dont la police interagit avec divers groupes minoritaires. Les OSC et les médias doivent aussi enquêter sur les abus de pouvoir de la police.

Sujets qui concernent les communautés, les minorités et les groupements d'intérêt

Les OSC qui représentent des communautés ou des groupes spécifiques peuvent entreprendre des recherches sur les sujets liés à la sécurité qui les concernent, par exemple en analysant les dangers physiques et environnementaux causés par un mauvais stockage d'armements dans la région ou en cherchant à déterminer ce que les autorités locales pourraient faire pour mieux sécuriser leurs communautés.

L'encadré 3.3 donne quelques exemples des différents types et sujets de recherche qui pourraient très bien convenir à différentes catégories d'OSC.

Encadré 3.3 Types de recherche que différents types d'OSC peuvent entreprendre

Type d'OSC	Types et sujets de recherche
Think tanks importants/ONG situés dans la capitale	<ul style="list-style-type: none"> • Analyses 'structurelles' • Analyse et surveillance de la politique: RSS, défense, état de droit, activités de police, dépenses budgétaires
OSC/ instituts de recherche avec une spécialisation sur la sécurité, la défense et la justice	<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes que les think tanks importants, mais avec la capacité d'enquêter plus en profondeur
Groupements de droits humains	<ul style="list-style-type: none"> • Surveiller la bonne application de la législation par la police et par d'autres fonctionnaires de la sécurité • Enquêter sur les abus de pouvoir des fonctionnaires de la sécurité • Surveiller l'application de la législation humanitaire internationale
Groupes communautaires	<ul style="list-style-type: none"> • Des sujets locaux tels que la sécurité de la collectivité, la protection des minorités et des groupes défavorisés • Analyse des réformes pénales, accès à la justice, qualité de l'état de droit
Organisations féminines	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des besoins de sécurité des femmes et des enfants • Analyse de la parité sexuelle dans le secteur de la sécurité
Organisations offrant un soutien juridique, telles que les associations de juristes	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes sur les abus de pouvoir par les acteurs de la sécurité • Analyse de la réforme judiciaire et de la qualité de l'état de droit
Groupes environnementaux	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des menaces que font peser sur l'environnement les acteurs de la sécurité (par exemple les dommages écologiques sur les bases militaires)

Type d'OSC	Types et sujets de recherche
Journalistes d'investigation	<ul style="list-style-type: none"> • Investigation sur les abus de pouvoir commis par les acteurs de la sécurité • Surveillance de la mise en œuvre de la politique et des dépenses budgétaires liées aux réformes du secteur de la sécurité et de la justice, etc.
Presse et média (autres que journalistes d'investigation)	<ul style="list-style-type: none"> • Peu susceptibles d'entreprendre eux-mêmes des recherches importantes, utilisent souvent les recherches faites par d'autres sources
Sociétés de recherches sociologiques	<ul style="list-style-type: none"> • Sondages d'opinion et groupes de réflexion sur des sujets liés à la sécurité pour le compte d'autres chercheurs
ONG internationales	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse structurelle et politique sur la RSS, la défense, l'état de droit, la police, etc., en coopération avec des OSC locales

Outils et méthodologies essentiels de la recherche

De nombreuses OSC ont une certaine expérience de la recherche, même si elles n'ont pas travaillé auparavant sur des questions liées à la sécurité. Si des chercheurs expérimentés sont mieux à même de mener des recherches ambitieuses sur des sujets structurels et politiques complexes, de nombreuses techniques élémentaires peuvent s'appliquer à toutes les formes de recherche. Cette section donne un rapide aperçu des outils et des méthodologies qui peuvent être particulièrement utiles dans l'étude du secteur de la sécurité. Il est certain que la combinaison précise des méthodes et des moyens utilisés dépend du projet en question et doit toujours être adaptable pour prendre en compte les circonstances locales.

Les outils de recherche

La recherche est la combinaison de la collecte et de l'analyse de l'information. La façon dont une organisation analyse l'information dépend de la méthodologie choisie (voir ci-dessous) qui elle-même aidera à déterminer quelle est l'information requise et comment l'interpréter. Les outils de recherche sont les moyens par lesquels on collecte en fait toute l'information pertinente.

Il y a deux formes de recherche: la recherche primaire (de terrain) et la recherche secondaire (de bureau). En bref, la recherche primaire vise à collecter les données qui n'existent pas encore (en générant de nouvelles informations par des sondages sociologiques, des interviews, des discussions de groupes de réflexion, des revues de presse etc.), tandis que la recherche secondaire renvoie au résumé ou à la synthèse de données provenant de sources existantes (rapports d'autres recherches, documents officiels, études comparatives de cadres légaux, statistiques gouvernementales et autres données statistiques).

On l'a vu plus haut, quelques projets d'OSC visent simplement à rendre l'information existante plus accessible: c'est purement de la recherche secondaire. Les rapports analytiques se rattachent eux aussi en totalité ou pour une part à la recherche secondaire, car ils se caractérisent essentiellement par la pertinence de leurs analyses plus que par la présentation de nouvelles données. D'autres rapports, tels que les sondages qui détaillent les perceptions publiques de la sécurité, peuvent ne relever que de la recherche primaire (par exemple les sondages d'opinion ou les groupes de réflexion). Toutefois la majorité des rapports relèvent des deux types de recherche; ils utilisent à la fois les sources existantes et les nouvelles informations pour bâtir et développer leurs arguments.

Il y a quatre outils de recherche importants et particulièrement utiles pour les chercheurs qui travaillent sur le secteur de la sécurité: la recherche de bureau, les interviews avec des informateurs-clés, les sondages d'opinion et les groupes de réflexion.

La recherche de bureau consiste à collecter l'information à partir de sources existantes. Bien que ce soit une recherche 'secondaire', elle précède généralement tout projet de recherche. Cela permet aux chercheurs d'identifier l'information déjà disponible et celle à rechercher, ce qui leur évite de gaspiller des ressources à essayer de trouver des données qui existent déjà.

Cela veut dire aussi que les chercheurs peuvent acquérir des données de base pertinentes ainsi que des évaluations des spécialistes avant d'entreprendre le questionnement des informateurs-clés. Du projet en question dépendra la nature exacte de l'information à fournir par la recherche de bureau; un exemple des sources et des types d'information figure dans l'encadré 3.4.

Un des meilleurs moyens d'acquérir l'information est de s'entretenir directement avec les gens susceptibles d'en savoir beaucoup sur un sujet donné. Le questionnement des informateurs-clés peut être 'structuré' ou 'semi-structuré'. Une interview structurée signifie que le questionneur a une liste de questions à poser et qu'il la pose à chaque (ou à chaque catégorie de) personne interrogée. Elles peuvent être utiles pour s'assurer que tous les sujets nécessaires sont couverts, mais elles le sont plus encore pour quelques types de recherche quantitative dans lesquelles le chercheur souhaite présenter l'information sous forme numérique ou graphique. Toutefois, elles peuvent souvent être rigides car elles n'autorisent pas les chercheurs à adapter leur approche aux différentes personnes interrogées et de diriger l'interview pour l'amener sur des domaines plus utiles ou plus productifs. Pour cette raison les interviews 'semi-structurées' se révèlent souvent plus utiles. Les chercheurs préparent une liste préliminaire des sujets ou des questions qu'ils souhaitent aborder, mais ils mènent leur interview d'une façon plus souple en orientant la discussion à leur guise. Les cibles de telles interviews dépendent des sujets, mais peuvent comprendre des responsables gouvernementaux (décideurs et leur état-major opérationnel), des parlementaires, des universitaires, des journalistes, des organisations communautaires et autres OSC, des chefs religieux et des représentants internationaux. Il est important de parler à des informateurs-clés appartenant au plus grand nombre d'origines possible car chacun apporte sa propre information et ses propres perspectives. Quelques entretiens avec ces informateurs peuvent être sensibles et requérir des précautions supplémentaires (voir l'encadré 3.6 ci-dessous).

Les sondages d'opinion sont un moyen très utile pour générer des données quantitatives et statistiquement valables sur l'opinion qu'a le public de nombreuses questions de sécurité, telles que ses perceptions de la criminalité et de la sûreté, son attitude envers la police et ses évaluations des mesures liées à la sécurité. Toutefois c'est un travail compliqué que de mettre au point et en œuvre des sondages à grande échelle, aussi ce n'est jamais mieux fait qu'en coopération avec des instituts de recherche sociologique. S'il existe dans un pays des institutions qui procèdent régulièrement à des sondages d'opinion, les OSC devraient pouvoir les convaincre de l'importance d'y incorporer des questions liées à la sécurité. Par exemple, le Centre russe de recherche sur l'opinion publique (mieux connu sous son acronyme russe VTsIOM) inclut régulièrement des questions sur la perception publique de la sûreté et des institutions du secteur de la sécurité dans ses études d'ampleur nationales.³

Les sondages d'opinion fournissent des données très utiles, mais ils ne vont pas dans le détail des attitudes et du niveau de connaissance du public sur un sujet particulier. Les groupes de réflexion peuvent combler cette lacune en étudiant des questions liées à la sécurité avec un petit groupe dans le cadre d'une discussion dirigée. Ils sont également utiles pour explorer plus avant les comportements des minorités et des groupes spécialisés

³ Le site internet VTsIOM's publie de nombreuses informations sur les opinions qu'a le public des questions de sûreté et de sécurité <http://wciom.ru/>

(les sondages d'opinion sélectionnent un échantillon de la population mais ne réussissent souvent pas à désagréger les données, si bien qu'ils ne donnent pas spécifiquement le profil des minorités les plus faibles).

Il existe de nombreux guides disponibles en ligne sur la façon de conduire des groupes de réflexion.⁴ Il convient de noter que dans certaines circonstances, il peut être nécessaire de rétribuer des participants à un groupe de réflexion, mais que cette pratique doit généralement être évitée.⁵

Encadré 3.4 Types et sources d'information pour la recherche de bureau

Types d'information

- **Documents de doctrine:** concepts de sécurité nationale; livres blancs; documents ministériels de stratégie.
 - **Déclarations et rapports officiels:** déclarations de responsables et de parlementaires; rapports et statistiques des agences gouvernementales.
 - **Reportages des médias:** articles pertinents de la presse écrite, de la radio et la télévision.
 - **Etudes analytiques:** recherches préalables des OSC, des instances internationales, des universités etc.
- Sondages d'opinion:** d'autres sondages sociologiques posant des questions liées à la sécurité peuvent être disponibles.

Sources d'information

- **Internet:** l'information la recherche et l'analyse de bureau peuvent de plus en plus être trouvées sur des moteurs de recherche et sur des sites internet. Toutefois internet ne doit pas être le seul endroit où chercher de l'information.
- **Bases de données en ligne:** plusieurs bases de données en ligne sont disponibles qui regroupent statistiques pertinentes et rapports. Le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) a plusieurs bases de données: <http://www.sipri.org/contents/webmaster/databases>. Un site britannique sur l'engagement communautaire dans les actions de police contient une base de données sur la réforme de la police: <http://www.communityengagement.police.uk/index.php?url=terms.htm>
- **Bibliothèques:** Beaucoup de rapports et d'articles sur la recherche ne sont encore publiés que sur papier. Les bibliothèques universitaires et des instituts d'affaires internationales peuvent être particulièrement utiles. Beaucoup d'OSC ont aussi créé leurs propres bibliothèques de données.
- **Contact personnel** D'autres personnes (notamment celles rencontrées au cours des projets de recherche) peuvent souvent renseigner sur l'existence et la localisation de l'information disponible.

⁴ Deux bons points de départ pour ceux qui souhaitent en lire plus en ligne à propos des groupes de réflexion sur les méthodologies sont la Kansas University Community Toolbox (disponible sur http://ctb.ku.edu/tools/en/sub_section_main_1018.htm) et, pour les éléments de base pour diriger des groupes de réflexion, la Free Management Library (disponible sur <http://www.managementhelp.org/evaluatn/focusgrp.htm>)

⁵ Quand on réunit des groupes de réflexion dans des zones plus modestes, il peut être nécessaire de subvenir aux dépenses des participants pour qu'ils puissent voyager jusqu'à l'endroit où se réunit le groupe de réflexion et pour qu'ils ne subissent aucun préjudice financier pour le jour qu'ils ont pris sur leur emploi du temps habituel. Il faut l'éviter autant que possible car il y a un risque pour que les participants soient plus intéressés à être payés qu'à réellement participer; et de fait, les résultats peuvent s'en trouver faussés car les participants peuvent penser qu'en étant payés, ils doivent dire à leur 'employeur' ce qu'il a envie d'entendre. Si c'est inévitable, il convient d'aligner le niveau des dépenses sur les conditions locales.

Institutions qui ont accès aux données primaires pertinentes

- Gouvernement régional et national
- Police
- Magistrats et procureurs
- Prisons
- Compagnies de sécurité privées, gardiens de voiture et gardes de sécurité
- Organisations réagissant par exemple à la violence sexuelle
- Travailleurs sociaux, conseillers, chirurgiens et docteurs de district
- Hôpitaux et cliniques
- Ecoles et commerces
- Organisations civiques et syndicats
- Cabinets d'assurances et banques
- Municipalités

Méthodologies de recherche

La méthodologie de recherche est le processus par lequel une organisation décide de l'information dont elle a besoin, de la façon de l'obtenir, de l'analyser et d'en présenter les résultats. Pour beaucoup de types et de sujets de recherche liée à la sécurité que peuvent entreprendre les OSC, il est utile de se référer aux méthodologies existantes.

Quelquefois, ces méthodologies pourront avoir été explicitement codifiées et écrites. Il n'est pas possible de donner ici une liste exhaustive des méthodologies de recherche pour toutes les matières en rapport avec la sécurité sur lesquelles on peut entreprendre des recherches. Le document qui semble être particulièrement pertinent pour les chercheurs du domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité est intitulé 'Renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité: un cadre d'évaluation institutionnelle'; il a été mis au point par l'Institut Clingendael pour le ministère des affaires étrangères des Pays-Bas.⁶ Il est davantage destiné aux bailleurs de fonds et aux chercheurs sous contrat du gouvernement que pour les OSC indépendantes, mais il est très détaillé et déroule l'ensemble du processus d'évaluation de la qualité de la gouvernance du secteur de la sécurité d'un état: quelles questions poser, quelle information trouver, comment rédiger et présenter la recherche? Il doit être adapté aux besoins des OSC et aux situations spécifiques de chaque pays, mais il constitue un excellent guide sur la façon d'entreprendre une recherche sur la gouvernance du secteur de la sécurité.

Il est également possible de trouver des méthodologies imprimées sur des sujets plus précis. Un bon exemple en est le document intitulé 'Protocoles de surveillance des armes légères' publié par le Small Arms Survey pour le PNUD. Ces documents donnent des instructions détaillées pour conduire de façon exhaustive une recherche sur la question des armes légères dans chaque pays et ils ont déjà guidé la mise en œuvre de nombreux projets de recherche sur les armes légères, en particulier en Europe du Sud Est.⁷ De la même façon, il existe des protocoles bien au point sur la façon d'évaluer l'impact des mines terrestres, complétés par une série de documents donnant

⁶ Ball, Nicole, Tsjard Gouta and Luc Van de Goor, *Enhancing Democratic Governance of the Security Sector: An Institutional Assessment Framework*, Clingendael Institute, Amsterdam, 2003. Cette publication et d'autres de l'Institut Clingendael peuvent être trouvés en ligne sur <http://www.clingendael.nl/cscp/pub-lications/occasional-papers/>

⁷ SEESAC, *SALW Survey Protocols 1-5*, Small Arms Survey, Genève, 2004-2007, disp. en ligne sur <http://www.seesac.org/index.php?content=41§ion=6>

conseils et normes. Ce sont les OSC, en coopération avec le service d'action anti-mines de l'ONU, qui les ont développés; des enquêtes sur l'impact des mines ont été et sont toujours conduites dans les pays du monde entier.⁸

Dans la majorité des cas, toutefois, on ne trouve pas de méthodologie de recherche formalisée. Cependant il est généralement possible d'avoir une bonne idée de la façon dont certains sujets peuvent être soumis à la recherche en regardant comment les rapports sur des recherches similaires ont été établis. La plupart des bons rapports de recherche expliquent d'entrée leurs méthodes. Il est généralement possible de s'inspirer de tels rapports; en adaptant les objectifs, les questions et la forme du compte-rendu aux besoins de sa propre recherche, il doit être possible de s'assurer que la méthodologie de recherche n'a pas à être réinventée depuis le début.

Financer la recherche

Inévitablement, les OSC demandent à être financées pour conduire leurs recherches. Quelque soit le sujet sur lequel elles travaillent, elles sont soumises à la gageure de trouver des ressources, mais la nature sensible de nombreuses questions de sécurité rend ce défi encore plus ardu car beaucoup d'acteurs hésitent à l'idée de financer une telle recherche. Toutefois, on tend aujourd'hui à mieux comprendre que la qualité de la gouvernance du secteur de la sécurité est capitale pour la stature d'un état dans le long terme et que la recherche par les OSC est de nature à renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité. Cela signifie qu'il devient progressivement moins difficile de trouver des ressources.

Dans la pratique, il est très improbable que les OSC soient en mesure de lever des fonds auprès de leurs membres ou par des contributions volontaires. Elles doivent généralement compter sur des bailleurs de fonds institutionnels plus importants. Ces derniers peuvent comprendre le gouvernement national, les organisations internationales (par exemple l'ONU, l'OSCE, l'UE), des donateurs bilatéraux (ambassades), des groupes d'affaires, des particuliers, des fondations charitables et des ONG internationales. Ces dernières souhaitent souvent travailler en partenariat avec les OSC locales plutôt que de leur donner des fonds. Elles représentent souvent une bonne option, pour deux raisons. La première parce qu'elles ont généralement une bonne connaissance des canaux de financement et des contacts avec les organisations de bailleurs de fonds, ce qui peut permettre d'attirer des ressources supplémentaires. La seconde raison tient dans le fait qu'elles apportent l'expérience de spécialistes dans de nombreux secteurs de recherche, ce qui peut renforcer la qualité de la recherche des OSC locales et leur donner une plus grande crédibilité.

Quelle que soit l'origine de son financement, il est important pour une OSC de prendre conscience des attentes du bailleur de fonds, mais aussi de la façon dont sa propre image sera affectée par son association avec certains donateurs; en revanche, dans de nombreux pays, le public peut ne pas croire à l'objectivité d'une recherche qui ne serait financée que par le gouvernement. C'est toujours un défi que de gérer ces tensions (voir ci-dessous). En règle générale, les OSC doivent rechercher des financements de sources variées, car plus les courants de financement sont nombreux, plus il est difficile pour un bailleur de fonds de faire pression sur une OSC et plus cela rend les OSC capables de protéger l'indépendance et l'objectivité de leur recherche. Ce n'est pas simplement en rédigeant des propositions de projets que l'on attire le financement de la recherche. La rencontre des donateurs potentiels est une façon bien plus efficace d'expliquer pourquoi l'organisation estime cette recherche nécessaire et comment elle entend la mener. Les OSC doivent aussi prendre contact avec les diverses parties prenantes à leur recherche avant de la commencer – il sera infiniment plus facile à une OSC de se faire financer si elle peut montrer que les gens concernés par cette recherche sont déjà intéressés par le sujet proposé. Enfin, les OSC ne doivent pas lâcher prise facilement: cela peut parfois se révéler impossible, mais une bonne proposition de recherche finit presque toujours par trouver un soutien.

⁸ Plus d'information peut être trouvée en ligne sur le site du Survey Action Center, l'organisme de coordination des enquêtes sur l'impact des mines: <http://www.sac-na.org/re-sources.html>

Problèmes potentiels dans le lancement d'une recherche

Entreprendre une recherche sur les questions liées à la sécurité peut être une opération compliquée et potentiellement hasardeuse. La sécurité est une des fonctions principales de l'État et n'a traditionnellement jamais été un domaine très transparent. Pour des raisons évidentes, c'est une sphère sensible et certaines parties du travail du secteur de la sécurité resteront inévitablement confidentielles. Quelques acteurs de ce secteur sont sourcilieux, voire hostiles à l'idée que des acteurs civils fassent des recherches sur les questions de sécurité et essaient de renforcer le contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité. Cela peut contribuer à rendre ardues pour les OSC l'obtention, l'analyse et la présentation d'informations sur le secteur de la sécurité. Cette dernière section passe en revue les nombreux défis et dangers qui peuvent survenir lors d'une recherche orientée sur la sécurité, et elle propose des stratégies pour atténuer ou surmonter ces problèmes.

Maintenir l'objectivité

Ce chapitre a mis en évidence que la recherche entreprise devait être le point de départ d'une action et précéder toute autre activité qui, directement ou indirectement, renforce le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Toutefois cela suscite immédiatement des questions à propos du maintien de l'objectivité: si l'organisation qui entreprend la recherche a déjà des opinions affirmées sur un sujet, elle peut la mener dans une voie qui est plus susceptible de s'accorder avec son opinion, même si ce n'est pas intellectuellement honnête.

Il n'y a pas que les OSC qui peuvent faire preuve d'un certain parti pris 'interne'. Divers autres acteurs peuvent aussi avoir des attentes et des avis quant à la recherche des OSC et même tenter, directement ou indirectement, de diriger un projet afin de mieux le conformer à leurs objectifs. Ceci est particulièrement vrai pour deux entités: les gouvernements et les bailleurs de fond. Les responsables gouvernementaux peuvent craindre qu'une recherche menée par une OSC ne les présente sous un mauvais jour. Cela peut les conduire à essayer de présenter l'information d'une façon particulièrement positive et de manipuler ou de bloquer tout résultat de recherches qu'ils n'apprécieraient pas. Les donateurs sont moins susceptibles d'hostilité ouverte, mais, eux aussi ont leurs priorités et leurs préconceptions sur le type de travail qui est nécessaire et qui doit être financé; les OSC doivent garder cela en mémoire avant d'accepter des fonds.

L'encadré 3.5 propose aux OSC des mesures pour s'assurer que la recherche demeure objective. Ces dispositions doivent, comme il se doit, être incluses dans le projet dès sa conception.

Encadré 3.5 Mesures suggérées pour assurer l'objectivité d'une recherche

Envisagez d'employer des chercheurs extérieurs. En fonction du sujet, il peut être préférable d'utiliser des chercheurs extérieurs respectés et compétents. Cela peut conférer à la recherche une plus grande autorité et résoudre des problèmes quand, au sein de votre organisation, il manque des chercheurs suffisamment informés et compétents.

Utilisez des modèles et des méthodologies reconnues. Si le sujet, objet de la recherche, a déjà été étudié auparavant, dans votre pays ou dans un autre, il est possible d'adopter la méthodologie employée

par ces précédentes études (voir ci-dessus), en l'adaptant le cas échéant aux nouvelles conditions. Cela peut limiter les préjugés conscients ou inconscients des chercheurs et améliorer la crédibilité de la recherche aux yeux des autres acteurs.

Soyez explicites à propos de votre méthodologie. Que vous utilisiez une méthodologie reconnue ou que vous appliquiez la vôtre propre, il est important que les documents du projet et le rapport final expliquent la façon dont la recherche a été gérée, y compris les buts de la recherche; comment l'information a été acquise; et quels critères ont été utilisés pour l'analyse. Plus les méthodes et la logique qui ont sous-tendu la recherche sont claires et visibles, plus il sera facile d'en justifier les résultats.

Intégrez des occasions de critique externe. Dès le début, les chercheurs devraient prévoir de présenter leurs résultats à toute une gamme de critiques avant de les publier officiellement. En particulier, ils doivent très clairement faire savoir aux responsables de l'Etat qu'ils auront l'occasion d'examiner le projet de rapport à un stade approprié; cela leur donnera l'occasion de corriger des inexactitudes factuelles et de répondre à une analyse qu'ils jugeraient mal avisée ou injuste. Les chercheurs doivent s'engager à corriger toutes les erreurs factuelles mais souligner qu'ils ne sont pas obligés de modifier leurs conclusions. Il est également très utile d'obtenir la critique de pairs (par exemple d'autres organisations ou d'universitaires). Dans de nombreux cas, il est aussi conseillé d'envoyer les projets aux bailleurs de fonds pour critique.

Evaluer les risques physiques pesant sur la sécurité des chercheurs

La recherche qui porte sur les questions de sécurité peut être très sensible et susciter parfois une hostilité considérable de la part de gens qui préféreraient que certains sujets échappent aux enquêtes. Malheureusement, dans certains cas, la recherche peut même devenir dangereuse physiquement, avec des menaces à l'encontre des chercheurs, de leur famille et de leurs collègues. C'est très vraisemblablement ce qui arrive quand la recherche touche, délibérément ou par accident, des domaines corrompus. Les OSC doivent réfléchir soigneusement avant d'entreprendre des activités qui peuvent mettre en danger la sécurité des chercheurs. Dans la plupart des cas, la recherche doit être immédiatement interrompue s'il y a la moindre menace contre la sécurité. Toutefois des chercheurs occasionnels (particulièrement des journalistes d'investigation) peuvent juger le sujet suffisamment important pour justifier une prise de risque. Quoi qu'il en soit, les OSC ne doivent jamais prendre de risques ou mettre leur personnel en danger sans leur consentement explicite et seulement après que des évaluations de risque aient été soigneusement faites.

Accès à l'information

Dans de nombreux pays, la culture du secret continue à régner au sein du secteur de la sécurité et accéder à l'information –même celle qui est en principe disponible publiquement selon la législation et d'autres engagements– peut être un travail frustrant. De la même manière, il est parfois difficile d'organiser des entretiens productifs avec les responsables gouvernementaux. Les responsables du secteur de la sécurité sont souvent secrets et soupçonneux à l'égard des acteurs civils; ils peuvent être réticents à lâcher des informations sur leurs activités aux OSC que ce soit sous forme écrite ou d'interview. Pour surmonter cela, les chercheurs doivent utiliser des canaux de communication à la fois formels et informels avec les responsables de l'état, et, souvent, les combiner.

Sur le plan de la forme, les chercheurs doivent faire le maximum d'efforts pour démontrer qu'ils agissent selon un protocole et des procédures. Au début de la phase de recherche, ils doivent écrire aux principaux décideurs des ministères et des agences concernées pour leur expliquer le but de la recherche et leur exprimer leur souhait de coopérer. Ultérieurement d'autres lettres peuvent être envoyées pour demander information et interviews. Il est important, également, d'exprimer sa gratitude et sa reconnaissance aux responsables gouvernementaux quand ils ont coopéré avec l'équipe de recherche.

Malheureusement il y a quand même des cas où les approches formelles ne rencontrent qu'un succès limité. Elles peuvent ne pas recevoir de réponse rapide, ce qui gèle le processus d'acquisition des données. Quelquefois, il s'agit d'une stratégie dilatoire délibérée de la part de quelques autorités; d'autres fois les demandes d'information et d'interviews peuvent tout simplement s'être enlisées dans la bureaucratie. Dans de tels cas, un contact informel peut se révéler plus efficace. Une organisation peut connaître des responsables du secteur de la sécurité de façon personnelle, par le biais d'études préalables ou par d'autres moyens. Il est souvent plus efficace pour elle d'aborder ces contacts directement en leur demandant de l'aider à trouver l'information ou à mettre sur pied la réunion qu'elle réclame. Sachant que la même organisation a fait, par ailleurs et de façon officielle, la même demande d'assistance peut les rassurer sur le fait qu'ils n'auront pas d'ennuis en aidant cette organisation.

Même quand une organisation finit par obtenir l'interview d'un informateur-clé, elle peut toujours avoir le sentiment que les responsables de la sécurité demeurent très prudents à son égard. C'est souvent la peur de voir l'information mal utilisée ou dénaturée qui alimente cette prudence, surtout si ces responsables ont eu au préalable de mauvaises expériences avec des chercheurs ou des journalistes. C'est pourquoi les OSC doivent être transparentes quant aux objectifs et à la méthodologie de leur travail, et insister sur le fait que les officiels pourront procéder à un examen critique de leurs conclusions avant qu'elles ne soient publiées. Les OSC et les chercheurs doivent également faire préciser à la personne interrogée si elle parle 'ouvertement' (c'est-à-dire qu'elle peut être citée), de façon anonyme ou si elle ne souhaite pas être publiée du tout, et respecter leur choix.

Il arrive quelquefois, pourtant, que les OSC aient à accepter le fait qu'il n'est tout simplement pas possible d'obtenir l'information qu'elles recherchent. Ce n'est pas nécessairement un échec car cela peut aider à démontrer qu'il y a des problèmes avec la transparence et le contrôle. Elles doivent aussi montrer qu'elles ont fait tous les efforts raisonnablement possibles pour obtenir cette information.

Si les OSC n'ont pas été capables de faire ces efforts, elles doivent le mentionner dans leur rapport final.⁹ Ici, les comparaisons avec les niveaux de transparence des autres pays peuvent être fort utiles (s'ils sont disponibles): montrer que d'autres pays ont fait preuve de beaucoup plus d'ouverture et de coopération sur ce sujet est de nature à inciter les autorités de l'Etat à se montrer plus secourables à l'avenir.

⁹ Il peut y avoir des cas où ils n'est pas conseillé de trop attirer l'attention sur le fait qu'une organisation n'a pas obtenu l'information qu'elle espérait, afin de ne pas détériorer une relation de long terme avec un contact important. Cela ne doit être fait que dans des cas isolés; il est presque toujours préférable de mettre en lumière les problèmes dus à une transparence insuffisante car sans attention ils sont moins susceptibles d'être résolus dans le futur.

Encadré 3.6 Interviews sensibles avec des informateurs-clés

Beaucoup de personnes interrogées peuvent apprécier de s'exprimer 'ouvertement' sur le sujet de votre recherche, c'est-à-dire qu'ils sont contents de voir leur nom cité et de se voir attribuer la paternité d'informations et d'idées pertinentes. Toutefois, en raison de la nature sensible de nombreux sujets de recherche, il n'en va pas toujours ainsi.

Il y a plusieurs façons de se référer à l'information provenant d'informateurs-clés:

- **Plein accord:** quand ils sont contents d'être ouvertement cités, par exemple 'interview avec A. Jederman, ministre de la défense, 22 octobre 2007'
- **Anonyme mais donnant quelques indications sur son expérience professionnelle** quand ils sont satisfaits que vous citiez leur information et indiquiez la source approximative sans la leur attribuer, par exemple: 'interview avec une autorité du ministère de la défense, octobre 2007.'
- **Complètement anonyme:** quand vous prenez des dispositions pour protéger leur identité par exemple: 'interview anonyme, octobre 2007'.

Notez que les interviews de plein accord sont normalement datées, mais vous ne donnez normalement pas de date précise aux interviews anonymes pour le cas où la date donnerait une indication permettant d'identifier la source. Suivant la sensibilité de l'information, vous devez aussi prendre grand soin de ne pas révéler la source de votre information même dans les notes personnelles que vous pourriez prendre lors de l'entretien.

Il est toujours important de préciser dès le départ les conditions dans lesquelles une interview a lieu. A vous de décider ce que vous en attendez avant même que vous preniez contact avec les informateurs. Pour quelques projets de recherche sensibles, il peut être préférable de dire simplement qu'aucune information ne sera attribuée à un interviewé spécifique. Il est pourtant possible, dans de nombreux cas, de procéder à des interviews 'ouvertes' alors que d'autres sont non attribuées. Voyez si les informateurs sont susceptibles de demander à parler non officiellement et, si c'est le cas, vous devez, lors de votre premier contact avec eux, insister sur le fait que vous ne leur demandez pas de parler *in* fonctions.

Dans quelques cas, les informateurs peuvent vous autoriser à enregistrer leur interview. Ceci est utile car c'est une trace durable qui vous permet de vous assurer que vous avez correctement stocké, interprété et présenté l'information. En revanche, cela n'est pas possible pour des interviews plus sensibles. Vous pouvez être autorisés à prendre des notes, bien qu'il y ait des circonstances où ce soit inacceptable. Vous devez prendre le temps, immédiatement après l'interview, de faire la synthèse (non attribuable et soigneusement protégée) de l'information que vous aurez recueillie, de façon qu'elle soit correctement mémorisée au moment où vous rédigerez votre rapport.

A l'occasion, des informateurs-clés peuvent vous donner une information pour vous aider à comprendre quelque chose, mais en vous demandant de ne la publier sous aucune forme. **Respectez toujours les souhaits de l'informateur.**

Présentation de la recherche

Les dernières gageures auxquelles les OSC sont confrontées surgissent au moment de publier et de diffuser leur recherche. Cette dernière aura beau être un chef d'œuvre d'écriture, elle serait néanmoins totalement inutile si elle ne venait jamais sous les yeux ou aux oreilles des personnes concernées (par exemple les décideurs, le grand public, le chef de la police). Il est triste de constater que des rapports de recherches très bien argumentés par les OSC n'ont souvent pas ou peu d'impact parce que leurs conclusions ne sont pas correctement

publiées. Il est extrêmement important que les OSC soient conscientes de leur(s) cible(s) tout au long du processus: elles doivent réfléchir à la façon de s'assurer que les groupes ciblés prêteront attention aux résultats de leur recherche. La publication des conclusions de la recherche et leur publicité requiert une stratégie habilement mise au point et des ressources adéquates (argent, personnel, temps, carnet d'adresses). Les OSC doivent donc commencer à planifier leur stratégie de publication au moment où la recherche est conçue, et s'assurer que leur stratégie en est au même point d'avancement que leur recherche, et non en retard, de telle manière qu'elle puisse être publiée sans délai alors qu'elle est complètement à jour. Il est souvent opportun de faire coïncider le lancement d'un rapport avec un événement important et en rapport avec le sujet de la recherche quand il a une bonne chance de captiver l'attention du public.

Comme on l'a vu plus haut, c'est une bonne pratique de tenir les personnes, rencontrées au cours de la recherche, informées du rapport final que prépare l'organisation. Souvent, les OSC souhaitent donner à leur informateurs-clés (en particulier aux responsables gouvernementaux) le droit de commenter – mais pas d'opposer leur veto – leur recherche avant de la publier plus avant. Cela constitue à la fois à donner une occasion supplémentaire de vérifier l'exactitude des conclusions et de garder les principaux contacts impliqués dans le travail de l'organisation – si on leur demande de faire des commentaires sur le rapport d'une OSC, il y a de grandes chances pour qu'ils le lisent! Cela peut également s'appliquer à des groupes de réflexion et aux collectivités qu'ils représentent, spécialement quand une organisation a sondé les opinions des minorités ou des groupes marginalisés. Il arrive souvent que ces groupes ne soient pas informés des résultats de la recherche. Cela peut provoquer chez eux du ressentiment et ils peuvent devenir cyniques quant à l'intérêt de participer à de futures recherches s'ils ne peuvent constater que leurs opinions ont été entendues. Il est aussi nécessaire de prévoir l'impact possible que sa recherche peut avoir, y compris sur toutes minorités ou tous groupes de spécialistes concernés par le rapport. La recherche peut donner lieu à controverses et endommager les relations avec des acteurs importants ainsi que la réputation d'une organisation. Quand les OSC publient leurs recherches sur le secteur de la sécurité, elles doivent chevaucher une ligne délicate entre objectivité et opportunité politique. Les OSC doivent toujours viser à être aussi objectives que possible car leurs recherches en seront probablement améliorées et auront un impact plus grand sur le long terme. Une recherche qui, à l'évidence, serait 'pro-gouvernementale' conduirait les autres acteurs à mettre en doute l'indépendance d'une OSC et à endommager sa réputation au sein de la communauté. De la même façon, si elle faisait preuve d'un parti pris contre le gouvernement ou à l'égard d'acteurs spécifiques du secteur de la sécurité, elle provoquerait vraisemblablement une réaction sévère. Cela peut causer des dommages durables aux relations d'une organisation avec le gouvernement et menacer d'autres projets en limitant les occasions d'influencer les décideurs dans le futur. Même quand une organisation a le sentiment que sa recherche est parfaitement objective, il est parfois politiquement avisé de regarder comment elle doit être conditionnée de façon à réduire de s'aliéner des audiences importantes. Cela dépend du rapport et de la situation politique dans laquelle une organisation évolue; l'accent doit être mis davantage sur la façon de présenter le rapport et de gérer ses conséquences, que sur sa réécriture pour satisfaire des intérêts particuliers.

Les chercheurs doivent être avertis du risque de voir les médias, les autorités gouvernementales ou d'autres acteurs utiliser leurs conclusions à leurs propres fins et, délibérément ou inconsciemment, mal interpréter les résultats de la recherche ou en faire mauvais usage. Les rapports qui traitent de questions de sécurité sont particulièrement exposés à ces abus en raison de leur sensibilité et de leur volatilité politique. Une fois encore, il est difficile de prévoir exactement comment les différents acteurs réagiront et se comporteront mais les chercheurs doivent être au courant de la situation politique et s'efforcer de rédiger leur travail de telle façon qu'il soit clair et difficile à mal interpréter. C'est particulièrement vrai pour les résumés analytiques, les conclusions et les recommandations qui figurent dans le rapport.

Conclusion

Les projets de recherche indépendants menés par les OSC contribuent à accroître la compréhension par le public des défis du secteur de la sécurité, proposent de nouvelles idées, font des recommandations et érigent des principes d'action pour la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

Les outils et les méthodologies évoquées dans ce chapitre sont des conseils essentiels pour les OSC intéressées par la conduite de projets de recherche qui concernent le secteur de la sécurité. Les OSC peuvent prolonger leur vigueur et leur crédibilité en renforçant leurs capacités dans différents types de recherche, que ce soit de l'analyse structurelle, du contrôle ou des sondages publics d'opinion. Comme il a été souligné plus haut, une bonne stratégie pour accroître sa compétence est d'apprendre à partir des exemples donnés par des ONG et des OSC bien connues qui travaillent sur des questions liées au secteur de la sécurité.

Enfin, l'impact des projets de recherche conduits par les OSC sur l'amélioration du contrôle public du secteur de la sécurité dépendra de la crédibilité organisationnelle d'une OSC, de son professionnalisme et de son aptitude à se confronter aux gouvernements et au grand public.

Que pouvez-vous faire en tant qu'OSC?

Développer une stratégie de recherche

- ✓ Compiler l'information qui vous intéresse
- ✓ Approfondir votre connaissance du secteur de la sécurité
- ✓ Créer des principes d'action
- ✓ Développer une stratégie de recherche dans un ou plusieurs types de recherche (recueil de l'information, surveillance, analyse politique, analyse 'structurelle', contrôle et évaluation)

Conduire une recherche

- ✓ Mener une recherche de bureau
- ✓ Interviewer les informateurs-clés
- ✓ Commanditer des sondages d'opinion (auprès de sociétés de recherches sociologiques)
- ✓ Organiser des discussions de groupes de réflexion

Assurer l'objectivité

- ✓ Envisager l'utilisation de chercheurs extérieurs
- ✓ Utiliser des modèles et des méthodologies éprouvées
- ✓ Etre explicite au sujet de la méthodologie employée
- ✓ Intégrer au projet des occasions d'examen par des acteurs extérieurs

Présenter les résultats de la recherche aux parties prenantes et au grand public

- ✓ Planifier votre stratégie de diffusion dès la conception de votre recherche
- ✓ Vous assurer de ressources adéquates (argent, personnel, temps, carnet d'adresses, etc)
- ✓ Tenir les personnes rencontrées au cours de la recherche informées du rapport final
- ✓ Prévoir l'impact probable que peut avoir votre recherche

4

Alejandra Pero

Sensibilisation et travail en réseau

La sensibilisation cherche à modifier la perception du public et à susciter son intérêt pour un sujet donné en l'informant sur la nature du problème et sur la façon de le résoudre. Elle peut mobiliser toute la force de l'opinion publique en soutien d'une question donnée et influencer ainsi la volonté politique des décideurs. La sensibilisation est une composante essentielle de la stratégie de mobilisation de la société civile. Elle diffère de la mobilisation en ce que ses groupes cibles sont le grand public ou des groupes sociaux spécifiques, mais non les décideurs politiques. En pratique, toutefois, elle lui est étroitement liée car son but ultime est de permettre au soutien politique d'exercer son influence sur l'élaboration et la prise d'une décision.

Ce chapitre s'intéresse à la façon dont les organisations de la société civile peuvent agir pour accroître la sensibilisation du public et des médias sur des sujets qui cherchent à améliorer la gouvernance démocratique et à promouvoir la transparence du secteur de la sécurité. Il identifie quelques uns des outils et des méthodologies dont les OSC se servent et il donne des exemples de bonne pratique. Un accent particulier est mis sur l'importance de communiquer avec toutes les catégories sociales, y compris les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés

Développer une stratégie de sensibilisation: éléments clés

Identification du problème

Qu'elle soit locale, nationale ou internationale, une sensibilisation efficace doit s'enraciner dans une recherche solide fondée sur l'expertise et la connaissance du terrain. La focalisation sur les objectifs poursuivis ainsi que la délivrance de messages importants et cohérents sont également fondamentales pour une campagne efficace de conscientisation.

Encadré 4.1 Pour commencer

Pour débiter une campagne de conscientisation, une OSC a besoin de savoir exactement ce qu'elle veut réaliser et comment elle compte y parvenir (stratégie). Elle doit définir le problème qu'elle a l'intention de traiter ainsi que son groupe cible.

Au cours du processus de planification, il y a quatre questions à se poser:

- Pourquoi?** Se réfère au problème qu'elle veut traiter
Quoi? Se réfère à l'objectif qu'elle a choisi (définir les buts)
Qui? Se réfère au groupe cible et autres acteurs (les artisans, les opposants et les neutres qui peuvent devenir partisans ou opposants)
Comment? Se réfère à la stratégie qu'elle veut employer

Source: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Organising Civil Society Campaigns For Small Arms Action: A Manual for NGOs, 2005, disponible en ligne sur <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decosac-NGOManual-2005.pdf>

Méthodes

Le contexte politique et la capacité réelle des OSC conditionnent l'approche et les méthodes utilisées pour la prise de conscience. Elles peuvent aller de l'action directe, telle que l'organisation d'évènements publics (par exemple des manifestations de rue, des marches, des veillées, du théâtre de rue, des stands ou des expositions) jusqu'au travail avec les médias, à la publicité et à l'éducation publique. Une bonne stratégie doit s'assurer que les différents évènements et les méthodes de campagne se complètent et se renforcent mutuellement. Avant de dérouler la stratégie, il vaut mieux, quand c'est possible, tester les méthodes prévues sur un échantillon du groupe cible.

Partenariats et constitution de réseaux

Encourager les partenariats parmi les OSC à créer des coalitions Nord-Nord, Sud-Sud ou Est-Est peut renforcer et donner du poids aux campagnes de conscientisation. Les organisations non gouvernementales (ONG) internationales bénéficient du travail des OSC à la forte implantation nationale et locale: Human Rights Watch, par exemple, noue des partenariats étroits avec les organisations de droit humain dans le Sud. Elles travaillent activement avec ces partenaires pour recueillir les faits sur les abus, élaborer des stratégies de rupture et s'assurer que les préoccupations locales sont bien perçues et prises en compte par la communauté internationale. A travers ces partenariats, les OSC nationales et locales peuvent, à leur tour, accroître leur influence au niveau national. Les moyens de passer des alliances au niveau international sont évoqués plus loin, au chapitre 13 de ce guide.

Encadré 4.2 Conseils pour constituer des coalitions et des réseaux

1. Définissez vos objectifs à court et à long termes et assurez-vous qu'ils sont agréés par vos partenaires. Avec une coalition, il est particulièrement important de s'assurer que ces objectifs sont raisonnables, réalistes et réalisables. Prenez en compte les niveaux d'aptitude, d'intérêt et d'expertise des participants.
2. Planifiez les évènements qui rassembleront les membres de la coalition, tels que le visionnage d'une vidéo sur le sujet, dresser des tables pour demander au public de signer une pétition, ou rencontrer une personnalité publique.
3. N'évitez pas les sujets difficiles ou les obstacles potentiels – mettez-les à l'ordre du jour et discutez-en.

4. Sachez que la qualité du processus de dialogue, l'accord sur les objectifs et la planification seront perceptibles dans le produit final et dans les résultats. Aussi, prenez du temps et mettez de l'énergie dans ce travail de préparation du processus.
5. Tenez tous les membres informés des progrès et des changements de politique. Cela maintiendra de bonnes relations pour le futur. Travaillez vos procédés de communication: publiez régulièrement des notes d'information pour les membres, créez une liste d'adresses électroniques, organisez des réunions de façon régulière etc.

Source: <http://www.icbl.org/resources/campaignkit.html>

Les campagnes de conscientisation tendent à être d'autant plus efficaces et porteuses de poids politique qu'elles représentent un plus grand nombre de personnes. Par ailleurs, ces campagnes tendent à mobiliser plus de monde quand elles comprennent une grande variété de groupes pouvant lever plus d'argent, faire une plus forte impression sur les médias et aborder une question d'une façon plus universelle.¹

Encadré 4.3 La campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres

La Campagne Internationale d'Interdiction des mines terrestres est une coalition d'ONG dont le but est d'abolir la production et l'usage de mines anti-personnel. Elle a été créée en 1992 quand six ONG aux intérêts similaires (Human Rights Watch, Medico International, Handicap International, Physicians for Human Rights, Vietnam Veterans of America Foundation et le Mines Advisory Group) se mirent d'accord pour travailler ensemble pour atteindre leur objectif commun.

La campagne initiale s'élargit pour devenir un réseau de plus de 1400 ONG – incluant les groupes de défense des femmes, des enfants, des anciens combattants, des religions et de l'environnement, mais aussi des organisations de droits humains, de contrôle d'armement, de paix et de développement – dans quatre-vingt-dix pays. Elles travaillent aux niveaux local, national et international pour éradiquer les mines terrestres anti-personnelles. Le succès majeur de la campagne intervint en 1999 quand le Traité d'interdiction des mines fut ratifié par les Nations Unies, prohibant la production et l'utilisation de mines anti-personnelles.

Le prix Nobel de la paix fut attribué en 1997 à la Campagne internationale d'interdiction des mines terrestres.

Source: <http://www.icbl.org>

Les partenariats facilitent aussi l'échange d'expertise et de connaissances entre OSC autour d'un lot commun de sujets. Les réseaux puissants et bien organisés de la société civile sont des mécanismes qui peuvent être utilisés pour s'assurer que les messages atteignent un large éventail de circonscriptions à travers les pays et les régions. Pour qu'un réseau soit utilisé efficacement, il est indispensable de développer une stratégie

¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Organising Civil Society Campaigns For Small Arms Action: A Manual for NGOs, 2005, disponible en ligne sur <http://www.gtz.de/de/dokumente/en-decosac-NGOManual-2005.pdf>

d'ensemble qui puisse toucher de multiples publics. Par exemple, le mouvement de jeunes Otpor (Résistance), en Serbie, a partagé ses connaissances et ses expériences en matière de stratégies de conscientisation avec des mouvements de jeunes en Géorgie en 2003. En 2004, des membres du mouvement d'opposition des jeunes ukrainiens firent le déplacement en Serbie pour suivre un stage sur les compétences et les techniques d'organisation et de négociation afin de pouvoir surveiller les élections qui couraient un grand risque de fraude.²

Encadré 4.4 Conseil aux réseaux de la société civile sur la façon de bien fonctionner

1. Les réseaux de la société civile doivent offrir la plus grande transparence sur leur identité, sur ce que représente la qualité de membre du réseau et sur ce que l'on en attend.
2. Les réseaux de la société civile doivent bien réfléchir à ce qu'ils peuvent faire pour améliorer leur efficacité et leur efficacie en se familiarisant à la recherche sur un sujet donné et en essayant de déterminer quelles sont les structures les mieux adaptées à leurs divers objectifs.
3. Les réseaux de la société civile doivent être sensibilisés aux questions de pouvoir, de commandement, de représentation, de non discrimination et de responsabilité, tant au sein du réseau qu'en relation avec les entités extérieures.
4. Les fonctions d'un réseau de la société civile doivent aller au-delà du partage de l'information et se focaliser tout autant sur des actions et des initiatives en vue du changement.

Source: European Centre for Conflict Prevention, *Conference Report: From Reaction to Prevention: Civil Society Forging Partnerships to Prevent Violent Conflict and Build Peace; Working Group on Civil Society Networks; Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, ECCP, Utrecht, 2005, p. 43.

Les forums des OSC sont un terrain propice par lequel elles peuvent toucher un large spectre de partenaires potentiels tout en renforçant leur base. A ces forums, les OSC peuvent s'engager dans des débats publics, passer leurs messages, travailler en réseau avec les uns et les autres et faire campagne.

La Forum social mondial (World Social Forum-WSF) – aujourd'hui dans sa huitième année – en est un exemple.³ Ces dernières années, de nombreux forums sociaux et thématiques, régionaux, nationaux ou locaux, ont été créés, tels le Forum social européen, le Forum pan-amazonien, le Forum social américain et le Forum social sur les changements climatiques.

Les forums locaux et thématiques ouvrent un espace de discussion sur des sujets particulièrement sensibles pour une collectivité ou un pays. Par exemple, le 'Forum thématique mondial et social sur la démocratie, les droits humains, la guerre et le trafic de drogue' qui s'est tenu en juin 2003 à Cartagena de Indias en Colombie, s'est focalisé sur le trafic de drogue. La Colombie a été sciemment choisie non seulement parce qu'elle est au cœur du problème, mais aussi pour ouvrir un espace de dialogue sur des sujets qui sont tabous et dont il est dangereux de parler en Colombie même.⁴

² Jovanovic, Milja, *Rage Against the Regime: The Otpor Movement in Serbia* in Van Tongeren, P. Brenk, M; Hellema, M. and J. Verhoeven (eds) *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005.

³ Le WSF rend compte de l'émergence d'un mouvement international de la société civile prônant des alternatives de développement centrées sur la population. Il attire des milliers d'activistes de la société civile aux programmes divers, venant des syndicats, des ONG pour le développement, des organisations féminines, des mouvements de sans terre, d'organisations de peuples indigènes, de groupements de minorités et de mouvements pacifistes. Ils se rassemblent sur une plateforme commune, «Un autre monde est possible» et se considèrent comme le contrepoids du Forum économique mondial de Davos en Suisse. D'après les experts de la société civile, le WSF a joué un rôle dans l'imprégnation des idées du mouvement anti-capitaliste au sein des principales politiques mondiales. Voir Glasius, M, M. Kaldor et H. Anheier (eds), *Global Civil Society 2005/6*, Sage, London, 2006, p.234.

⁴ Glasius, M, M. Kaldor et H. Anheier (eds), *Global Civil Society 2005/6*, Sage, London, 2006, p. 204.

Surveillance et évaluation

Les stratégies de sensibilisation doivent être suivies et évaluées. Des contrôles doivent être effectués pour mesurer la façon dont la campagne se déroule. La surveillance évalue: 1) si les activités sont menées selon le plan; 2) si les budgets sont dépensés selon le plan; 3) si des progrès ont été faits par rapport aux objectifs à atteindre; et 4) quels ajustements il conviendrait de faire pour réussir. Des éléments de la stratégie de sensibilisation, tels que ses outils, peuvent être contrôlés et évalués en rassemblant de petits groupes de réflexion appartenant à la population cible pour discuter de leurs résultats.

L'évaluation est essentielle non seulement pour déterminer si les objectifs recherchés ont été atteints mais aussi pour tirer des enseignements du processus. Les résultats de l'évaluation servent de base d'information aux futurs plans et à des initiatives de même nature. Une évaluation en profondeur peut également comporter le recueil de données quantitatives au moyen de sondages, pour mesurer l'impact de la campagne sur le groupe cible.

Les outils

Les outils qui permettent de conscientiser sont des matériels spécialement pensés et mis en forme pour les campagnes de sensibilisation aux niveaux local, national et international. Les outils choisis sont utilisés pour cibler les médias et les experts en communication, les parlementaires ou le grand public. Ils peuvent être d'une nature narrative ou audiovisuelle et vont des publications, des lettres d'information et des affiches aux autocollants, aux tracts, aux T-shirts, aux brassards, aux bracelets et aux banderoles.

Encadré 4.5 Le mouvement Otpor (Résistance) en Serbie

En 1998 Otpor, un mouvement de masse étudiant apparut et aida à mobiliser la population serbe dans le but de mettre un terme à la culture de peur et de déposer le président Slobodan Milosevic. C'était un mouvement sans leader qui ciblait les jeunes gens. La campagne commença par la représentation, peinte sur les murs et les façades de Belgrade, de poings serrés qui éveillèrent la curiosité du public et finirent par symboliser l'émergence d'un mouvement civil de défiance à l'égard du régime.

En août 2000, une fois que Milosevic eût annoncé des élections anticipées, Otpor lança sa campagne, «Gotov je!», ce qui signifie «Il est fini». Pendant cette période, Otpor fabriqua plus de soixante tonnes de matériels pour la campagne, comprenant T-shirts, affiches, brochures, tracts et, plus important encore, des autocollants. Selon Milja Jovanovic, une activiste d'Otpor, les autocollants blancs et noirs furent collés partout, à commencer sur les propres affiches électorales de la campagne de Milosevic, jusque sur les panneaux routiers, les poubelles, les voitures et les vitrines. Le 24 septembre 2000, Milosevic perdait les élections et le pouvoir. Le mouvement Otpor avait contribué à mettre un terme à ce régime autoritaire.

Source: Jovanovic, Milja, *Rage Against the Regime: The Otpor Movement in Serbia* in Van Tongeren, P, M. Brenk, M. Hellema et J. Verhoeven (eds) *People Building Peace II Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005.

Le matériel audiovisuel

Les matériels audiovisuels tels que la vidéo et les films documentaires sont devenus des moyens efficaces pour attirer l'attention du public et promouvoir le changement. La vidéo produite par l'ONG 'Witness' (Ndt: Témoin), intitulée «Operation Fine Girl: Rape used as a Weapon of War in Sierra Leone» (Ndt: «Opération Belle fille: le viol utilisé comme une arme de guerre en Sierra Leone») est une vidéo documentaire montrant les impacts dévastateurs de dix années de guerre civile sur les jeunes femmes sierra léonaises enlevées, violées et réduites en esclavage par les forces rebelles. Il raconte également l'histoire d'un jeune garçon qui fut enlevé et obligé de devenir un tueur. 'L'Opération Fine Girl' est un exemple du pouvoir de l'image suscité par l'émotion et les témoignages personnels. La vidéo contribua à faire prendre conscience de la question de la violence sexuelle dans la Sierra Leone au cours de son processus de transition postérieur à la guerre. Les OSC utilisèrent la vidéo comme un outil de sensibilisation et purent pétitionner la communauté internationale ainsi que la Commission 'Vérité et Réconciliation' pour inclure dans leur enquête la violence sexuelle. L'«Opération Fine Girl» encouragea aussi les services sociaux et de santé à discuter l'impact psychologique de la guerre. La vidéo a été utilisée à des fins d'éducation et de sensibilisation en Afrique, en Europe et aux Etats Unis.⁵

Radio

La radio est un instrument puissant pour diffuser l'information et sensibiliser, spécialement au sein des zones pauvres et rurales, mais aussi parmi les groupes d'immigrants et de minorités, mal desservis par les grands stations de radio. La radio communautaire est un service qui satisfait les besoins et sert les intérêts d'une zone particulière et qui peut émettre des nouvelles suivies par des groupes plus importants et plus puissants. Dans de nombreux cas, elle peut jouer un rôle en permettant au public de participer et en donnant une voix aux collectivités les plus pauvres et les plus marginalisées. Les radios communautaires existent partout dans le monde, bien que nombre d'entre elles ne disposent ni de l'aval du gouvernement ni de cadre légal ce qui les menace de fermeture. Néanmoins, la radio communautaire est un véhicule important pour éveiller les consciences et promouvoir la participation sur le plan local; elle s'est aussi révélée efficace dans la promotion du dialogue et de la réconciliation dans des contextes conflictuels ou post-conflictuels.

Mise sur pied par l'OSC Search for Common Ground (ndt:Recherche pour une base commune) en 1995, au pic de la violence politique et interethnique au Burundi, Radio Ijambo diffusa des programmes destinés à faire progresser le processus de paix en favorisant le débat et la discussion, et en maintenant des liens entre le Burundi et le monde. Elle émet vers sept stations radio au Burundi, en Tanzanie et dans la République démocratique du Congo.⁶

Les radios communautaires sont également soutenues par des organisations non gouvernementales internationales telles que la World Association of Community Radio Broadcasters (ndt: Association mondiale des émetteurs de radios communautaires) (AMARC) qui aident les émetteurs de radio communautaires dans le monde entier et contribuent au développement des radios communautaires et participatives.

Le bureau régional pour l'Amérique latine d'Interpress Service a lancé en février 2008 un nouveau service de radio en aymara quechua et dans deux dialectes maya, en liaison avec le réseau de radios communautaires AMARC-Pulsar⁷, son initiative latino américaine. Ces émissions de radio font partie d'une couverture spéciale des peuples indigènes d'Amérique latine axée sur les questions rurales et territoriales; elles sont soutenues par le Fond International pour le développement agricole (FIDA/IFAD)⁸.

⁵ Sources: Gregory, Sam, 'Operation Fine Girl Exposes Sexual Violence: WITNESS in Sierra Leone' in Van Tongeren, P, M. Brenk, M. Hellema and J. Verhoeven (eds) *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2005.

⁶ Source: http://www.sfcg.org/programmes/burundi/burundi_studio.html

⁷ Pulsar, une initiative AMARC, transmet électroniquement des nouvelles et de l'information dans toute l'Amérique Latine et les Caraïbes depuis 1995.

⁸ Source: <http://www.ips.org>

Encadré 4.6 Radio Voices Without Frontiers (ndt: Radio Voix sans frontières)

Radio Voices Without Frontiers (RVSF) 2008 est une campagne internationale d'émissions radiophoniques initiée par AMARC et coproduite avec des radios communautaires du monde entier. L'un de ses objectifs est de permettre aux groupes minoritaires et défavorisés d'accéder aux médias. RVSF est une émission plurilingue transmise via Internet et satellite par des stations radio sur les cinq continents.

Le 21 mars a été décrété 'Journée pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale' par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966. La campagne RVSF 2008 est une émission d'un jour, à travers le réseau AMARC, destinée à engager activement les radios communautaires à aborder les questions de tolérance, d'égalité de droits et de diversité. Cette campagne a pour objectif de mettre en évidence les questions de racisme à partir des perspectives de la société civile, à tous les niveaux – local, régional et mondial.

Source: <http://rvsf.amarc.org>

Le réseau Internet

De plus en plus le réseau Internet est devenu une plateforme puissante pour la communication extérieure, le recueil, l'échange et la dissémination de l'information, mais aussi pour les campagnes, la mobilisation et la collecte de fonds. L'usage de forums et de pétitions en ligne, les sites interactifs, les groupes de discussion par courriels et les listservs (ndt: liste de diffusion sur internet) ont multiplié les occasions, pour les citoyens ordinaires, de devenir politiquement plus actifs et de se confronter directement à leurs parlementaires ou à leurs représentants au congrès. Le réseau Internet a également appris aux gens à travailler ensemble par delà les frontières, il a facilité le travail en réseau ainsi que la constitution de coalitions parmi les OSC et dans le grand public.

Des groupes de courriel tels que UnitedforPeaceandJustice.org et Moveon.org aux Etats-Unis ont joué un rôle décisif en mobilisant des centaines de milliers de personnes et en les envoyant dans les rues de New York le 15 février 2003 pour se joindre aux manifestations mondiales contre la guerre en Irak.

La téléphonie mobile

L'utilisation des téléphones mobiles et des messages texte est devenue un outil puissant de dissémination de l'information et de mobilisation politique. La téléphonie mobile contourne les canaux et les sources habituels d'information. Elle permet de communiquer instantanément n'importe quand et n'importe où. Elle provient d'une source sûre et connue, d'un ami, d'un collègue ou d'un membre de la famille, ce qui en accroît la crédibilité. Sa puissance se trouve dans son caractère immédiat et dans sa facilité d'accès.

La téléphonie mobile peut être un outil efficace pour ceux qui vivent dans des sociétés qui ne leur permettent pas de s'organiser et dont les mass médias sont contrôlés par l'Etat. De plus en plus la tendance s'affirme pour les individus à se servir de la communication par téléphonie mobile pour manifester leur mécontentement et pour organiser des protestations qui pèsent sur la structure du pouvoir établi et sur la politique officielle.

Encadré 4.7 L'initiative pour le contrôle des armes légères au Kosovo

L'Initiative pour le contrôle des armes légères au Kosovo (KOSSAC), agissant en liaison avec la Commission du même nom, dans le cadre de sa campagne de sensibilisation contre la violence des armes, a mis au point une stratégie de marquage et un logo 'La sûreté est importante', qui ont été utilisés dans différentes phases de cette campagne.

Cette dernière comprenait différents média (presse écrite, TV, radio) et impliquait de nombreuses institutions gouvernementales, des ONG militant contre la violence des armes, les ministères de l'éducation et de l'intérieur (pour des 'écoles sûres') et le grand public, encouragé à rendre compte des incidents d'armes à feu à la police. Grâce à un partenariat avec les Postes et Téléphones du Kosovo (PTK), la campagne envoya 540 000 SMS à travers les réseaux de téléphonie mobile à tous les abonnés avec le logo de la campagne et le slogan «Le Kosovo s'élève contre la violence des armes parce que la sûreté, ça compte!»

Source: UNDP, Kosovo Small Arms Control Initiative (KOSSAC), <http://www.ks.undp.org/?cid=2,103,226>

Aux Philippines, en janvier 2001, des milliers de citoyens mobilisés par des messages texte, prirent part à des manifestations de masse demandant la démission du chef de l'Etat, Joseph Estrada. Suscité par des événements politiques qui survenaient à ce moment là, le mouvement, connu sous le nom de 'Pouvoir populaire II' dura quatre jours. Le réseau 'Smart Communications' transmit 70 millions de textos, et 'Globe Telecom' en traita 45 millions contre une moyenne journalière de 24,7 millions.⁹ En plus du réseau Internet et de la radio, la communication par téléphonie mobile se révéla comme un élément capital dans l'organisation des protestations qui conduisirent à l'éviction du président.

Les arts

Les arts continuent d'être un puissant véhicule de sensibilisation de l'opinion. Les moyens subtils et innovants qu'emploient les artistes pour éveiller les consciences sont aussi puissants que bien des approches conventionnelles. Depuis la sensibilisation sur les mines terrestres à l'échelon local jusqu'aux grandes causes internationales, le travail des artistes joue un rôle important en rappelant aux populations les questions fondamentales de la sécurité humaine.

Encadré 4.8 Le violoncelliste de Sarajevo

Au printemps 1992, plusieurs obus éclatèrent au centre de Sarajevo, en Bosnie, à l'endroit où les gens faisaient la queue pour acheter du pain. Vingt deux personnes furent tuées et plus d'une centaine blessées. Le lendemain à quatre heures de l'après-midi, Vedran Smailovic, un violoncelliste de concert apparut sur les lieux-mêmes des explosions en tenue de soirée, comme pour une représentation officielle, et commença à interpréter l'Adagio d'Albinoni qu'il tenait pour la plus triste musique qu'il connût.

⁹ Glasius, M, M. Kaldor and H. Anheier (eds), *Global Civil Society 2005/6*, SAGE, London, 2006, p. 268.

Les 21 jours suivants, Smailovic revint exactement au même endroit pour jouer et pleurer la mort des 22 personnes tuées sous le bombardement. Le violoncelliste de Sarajevo, ainsi qu'on le surnommait, finit par incarner la résistance civile en Bosnie et la résistance de l'esprit humain. Il continua à jouer dans les cimetières, dans les ruines et sur les sites de bombardements jusqu'en décembre 1993. Son histoire filtra dans la presse et les musiciens du monde entier l'honorèrent dans leurs festivals et leurs concerts.

Sources: http://www.lifepositive.com/Mind/Positive_Chronicles/The_cellist_of_Sarajevo.asp

Travailler avec les médias

En général les gens obtiennent l'essentiel de l'information récente par les médias qui sont un puissant outil de formation de l'opinion publique sur la politique gouvernementale. Les médias dénoncent les méfaits, expriment clairement les besoins et les aspirations de la population et mobilisent pour le changement. Les OSC travaillent avec les médias pour leur faire passer leurs messages et obtenir leur soutien afin d'éveiller les consciences sur des sujets qui méritent l'attention du public.

Les médias ont joué un rôle capital au Bangladesh, par exemple, en révélant des préoccupations quant au développement. Au milieu des années 1990, la presse écrite se saisit d'une information sur la contamination par l'arsenic de l'eau potable au Bangladesh. La couverture médiatique obligea à la fois le gouvernement national et la communauté internationale à se pencher sur la question et à guider les décideurs.¹⁰ En 2003, 'BBC World Service' lança une programmation spéciale de deux semaines sur le SIDA, incluant des reportages, des interviews de haut niveau faisant appel à plusieurs célébrités et leaders mondiaux, des documentaires et une couverture en ligne pour marquer la journée mondiale du SIDA.

Il est capital d'attirer l'attention des médias: les activistes du SIDA et d'OSC telles que 'Treatment Action Campaign' (ndt: Campagne pour la mise en œuvre des traitements) (TAC), en Afrique du Sud, ont été très actifs pour s'assurer que les médias couvraient bien ces questions – TAC, par exemple, tint presque quotidiennement des conférences de presse pour informer les médias des pratiques discriminatoires. Selon un journaliste de la 'South African Broadcasting Corporation (SABC), les OSC font l'ordre du jour des médias sud africains et se font un devoir de convaincre les reporters de couvrir les questions pour lesquelles ils se battent, telles que l'accès aux antirétroviraux et l'adoption d'une politique gouvernementale adéquate en matière de SIDA.¹¹ Les relations avec les médias devinrent capitales quand TAC poursuivit le gouvernement en justice pour l'obliger à délivrer gratuitement de la Nevirapine aux femmes enceintes séropositives. Elle informa les médias avec régularité des avantages de la Nevirapine, leur fournit des statistiques et mit les journalistes en rapport avec les femmes enceintes séropositives.

En Mongolie, l'OSC Globe International dirigea une campagne sur la démocratie, la bonne gouvernance et la société civile. Les buts de cette campagne étaient d'éveiller les consciences, d'encourager une plus grande participation citoyenne aux discussions sur les questions de gouvernance et de développer une culture et une pratique de journalisme civique en Mongolie. Des programmes de radio et de télévision, axés sur la société

¹⁰ Biswas, Masudul K, 'Developmental Issues in News media: NGO- media Interaction in Bangladesh' in The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 9, Issue 3, 2007.

¹¹ Malan, Mia, 'media-NGO Partnerships Through a Different Lens' in AIDSLink, Issue 86, 2004.

civile et la participation, furent diffusés pendant cinq mois et aboutirent au Forum international de la société civile qui se tint en Mongolie en septembre 2003.

Travailler avec les mass média sur des questions relevant du secteur de la sécurité est incontestablement difficile car ce domaine est complexe et difficilement réductible à des messages ou à des images simples. Les expériences passées d'ONG montrent toutefois que l'imagination et de bons contacts rendent possible l'implication créative et efficace des mass média.

Encadré 4.9 Télévision

Le 14 septembre 2003, les ONG brésiliennes, conduites par Viva Rio, organisèrent une marche sur la plage de Copacabana pour faire prendre conscience de l'impact des armes à feu et pour soutenir de nouvelles législations en faveur du renforcement des contrôles. La mobilisation des participants reçut une forte impulsion d'une source peu commune: 'TV Globo', le réseau de télévision qui comptait le plus d'audience et d'influence dans le pays. Dans le cadre du feuilleton populaire 'Mulheres Apaixonadas' (Femmes amoureuses), le thème de la violence armée vint sur le devant de la scène car une des héroïnes y était tuée par une balle perdue dans une fusillade entre la police et un bandit. Cet événement eut une répercussion émotionnelle importante pour les résidents de Rio de Janeiro, ville où tous les six jours une personne est tuée d'une balle perdue.

Au cours de la semaine qui précéda cette grande marche, les vedettes du feuilleton annoncèrent qu'elles y participeraient, et, de fait, elles y prirent part, attirant de nombreux admirateurs à cette manifestation. En dépit d'une forte pluie, près de 50 000 personnes participèrent à la marche «Brésil sans armes» le long de la plage de Copacabana. Cette marche fut montrée dans un autre épisode du feuilleton. Ainsi la fiction rencontra la réalité, stimulant au passage un débat national sur le thème de la prolifération des armes et attirant des multitudes dans les rues en soutien de cette cause.

Source: Viva Rio Press Release, available at http://www.iansa.org/média/viva_rio_march_release.doc

Développer une stratégie pour travailler avec les média

Une stratégie efficace pour travailler avec les média comprend un certain nombre de points-clés (également présentés dans le contexte de la communication directe, dans le chapitre suivant). Fondés sur l'expérience tirée de la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, voici les conseils les plus importants pour mettre au point des messages de campagne efficaces:¹²

- Faites des messages courts et simples;
- Utilisez des mots et des images de tous les jours;
- Exposez vos arguments les plus forts en premier;
- Humanisez et localisez le sujet – racontez une histoire vraie;
- Mettez en exergue les valeurs sur lesquels vous mobilisez;
- Utilisez des valeurs compatibles avec votre culture;
- Faites attention aux différences par rapport à une culture particulière;
- Testez votre message sur différentes personnes pour voir si elles le comprennent;

¹² Voir: <http://www.icbl.org>

- Entraînez-vous à répéter votre message pour l'améliorer, lui et vos talents de présentateur;
- Ajouter des informations de fond sans rentrer dans des statistiques compliquées;
- Incluez toujours une composante action dans votre message.

Journalistes en danger

Les campagnes de sensibilisation publique sur la gouvernance du secteur de la sécurité abordent parfois des sujets qui menacent l'établissement politique. Les journalistes qui font des reportages sur de tels sujets, en exposant des infractions ou un mauvais usage du pouvoir, peuvent se mettre en danger. En appeler à la communauté internationale ou agir en liaison avec des OSC spécialisées dans la liberté de la presse peut parfois leur apporter le soutien nécessaire et être un moyen d'assurer leur protection.

Des recommandations plus détaillées sur la façon de travailler dans des contextes restrictifs peuvent être consultées au chapitre 14 de ce guide. Les défis de sécurité fondamentaux et les approches pour une stratégie de changement positif se trouvent également dans 'l'Institute of War and Peace Reporting' (IWPR).¹³

Encadré 4.10 Droits des journalistes et liberté de la presse

Le 'Committee to Protect Journalists' (Ndt: Comité de protection des journalistes) (CPJ) est une OSC dont les buts sont de surveiller les abus contre la presse, de promouvoir la liberté de la presse dans le monde entier et de défendre le droit des journalistes à pratiquer leurs responsabilités professionnelles sans craindre les agressions physiques ou les représailles judiciaires. Le CPJ s'implique dans des missions d'enquête; il documente et vérifie les attaques contre la presse à l'aide de cinq coordinateurs régionaux; il fait pression pour la libération des journalistes incarcérés; il proteste contre les entités responsables des violations commises contre la liberté de la presse et fournit des informations sur ce sujet à 'l'International Freedom of Expression Exchange' (Ndt: Système d'échange international pour la liberté d'information) (IFEX), un réseau mondial d'email. Dans le cas d'une urgence, en utilisant des contacts locaux et étrangers, le CPJ peut intervenir chaque fois que des correspondants locaux ou étrangers sont en difficulté. Le CPJ est prêt à notifier immédiatement les organismes d'information, les personnalités gouvernementales et les organisations de droits humains de toute violation de la liberté de la presse.

Sources: <http://www.cpj.org>

Groupes marginalisés et défavorisés

Les groupes marginalisés tels que les minorités ethniques et religieuses, les populations et les tribus autochtones ainsi que les basses castes, sont souvent les plus affectés par des pratiques sécuritaires opaques. Ciblés par la police en raison de leur ethnicité, leur race ou leurs croyances religieuses, ils sont fréquemment victimes d'un racisme systémique, se voient dénier les droits humains élémentaires et manquent de soutien politique pour se défendre contre les abus.

¹³ Voir Bickler, Borden et al, Reporting for Change: A Handbook for Local Journalists in Crisis Area, IWPR, London, 2004, disponible sur http://www.iwpr.net/index.php?apc_state=henparr&s=o&o=special_index1.html#top; voir chapitre 14 le point sur la sûreté du journaliste http://www.iwpr.net/docs/pdf/14_iwpr_training_manual.pdf

La discrimination contre ces groupes vient de loin, ce qui les rend encore plus vulnérables aux abus des personnels de sécurité ainsi qu'à la violation systématique de leurs droits humains. En Thaïlande, par exemple, au moins un tiers des populations autochtones et tribales des hauts plateaux continue à être privée de citoyenneté.¹⁴ En 1962, les Kurdes nés en Syrie furent privés de leur citoyenneté. On leur dénie plusieurs droits, tels que celui de voter, de posséder un bien, de voir leurs mariages reconnus légalement, celui de la liberté de mouvement et celui de quitter légalement leur propre pays et d'y revenir librement. Eux et leurs enfants sont porteurs de cartes d'identité plastifiées de couleur orange qui témoignent de leur qualité d'apatrides.¹⁵ Les populations des zones marécageuses d'Irak virent leurs terres asséchées suite à leur soulèvement contre le régime de Saddam Hussein après la guerre du Golfe de 1991.¹⁶ Travailler avec ces groupes implique de s'opposer à un racisme et à des normes sociales profondément enracinés.

Des campagnes de sensibilisation visant à traiter des questions liées au secteur de la sécurité doivent prendre en compte les principales préoccupations et la situation des groupes marginalisés ou défavorisés. Les OSC doivent s'occuper de ces groupes en les incluant dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies et de leurs campagnes.

Ces dernières années, des groupes marginalisés, tels que des minorités, des populations autochtones et tribales, et les Dalits (les Intouchables, dans le système indien des castes) ont fait la démonstration de leurs efforts exceptionnels de mobilisation et de leur influence politique croissante. Il existe de nombreux groupements, organisations-gigognes et réseaux de populations indigènes à travers le monde entier. Les Dalits indiens sont de mieux en mieux organisés et des groupes minoritaires comme les Kurdes ont créé leurs propres partis politiques. Les groupes de pression homosexuels, masculins et féminins, ont développé des réseaux puissants dans les démocraties occidentales. La plupart de ces groupes sont impliqués dans la mobilisation pour les droits de l'homme et dans les questions de développement. Ce qui, pour eux, reste une priorité majeure est d'attirer l'attention sur la discrimination dont ils sont victimes de la part du secteur de la sécurité. Leurs efforts aboutissent souvent à des améliorations structurelles dont bénéficient non seulement les groupes marginalisés, mais la société dans son ensemble.

Encadré 4.11 Racisme et police irresponsable: les victimes poussent à la réforme de la police

Les victimes de crimes et les groupements de victimes donnent un visage humain au problème des activités irresponsables de la police; ils ont été un important catalyseur dans l'édification de l'opinion publique. L'attention que les médias ont porté à la souffrance prolongée d'une simple famille en Angleterre a réussi à susciter au sein du gouvernement la volonté politique de changer la façon de considérer le racisme institutionnel qui régnait dans la police.

Stephen Lawrence était un jeune noir qui fut tué dans une attaque raciste, non provoquée, en 1993. Pendant des années, la police métropolitaine de Londres n'apporta qu'une attention limitée à ce meurtre et ne fournit que peu ou pas d'information à ses parents dans la peine sur le progrès de leurs

¹⁴ IWGIA, *The Indigenous World 2004*, IWGIA, Copenhagen, 2004, p. 252.

¹⁵ Human Rights Watch, *Syria: The Silenced Kurds*. Human Rights Watch Vol. 8, No. 4(E), 1996, disponible en ligne sur <http://www.hrw.org/reports/1996/Syria.htm>; Zoepf, Katherine, 'After Decades as Nonpersons, Syrian Kurds May Soon Be Recognized', *The New York Times* 28 avril 2005, disponible en ligne sur http://www.nytimes.com/2005/04/28/international/middleeast/28syria.html?_r=2&oref=slogin&oref=slogin

¹⁶ IWGIA 2004, op cit, p. 326.

investigations. Exposant la façon dont les policiers les avaient traités, Madame Lawrence déclara: «Il est clair pour moi que la police est venue nous voir avec l'idée que les parents d'une victime de couleur sont de violents criminels à qui on ne peut faire confiance.»

Néanmoins la famille a persévéré pendant des années. Elle porta plainte auprès du Service des plaintes de la police de ce que la première enquête avait été bâclée, et porta l'affaire devant le ministre de l'intérieur. En 1999, une enquête spéciale déboucha sur la recommandation d'accroître la réactivité et la responsabilisation de la police et du Service royal des poursuites judiciaires. La police présenta ses excuses publiques aux parents de Stephen et reconnut avoir fait des enquêtes bâclées. Une bonne part de la nouvelle structure de contrôle civil du Royaume Uni est redevable de sa création à ce cas et aux recommandations qui s'en sont suivies.

Source: Maja Daruwala and Clare Doube (eds), *Police Accountability: Too Important to Neglect, too Urgent to Delay*, report of the International Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative Chaired by Sam Okudzeto, New Delhi, 2005, p. 74.

Peuples autochtones et Nations Unies

Les populations autochtones et les minorités recherchent le soutien de l'ONU qui fournit le cadre légal international nécessaire pour légitimer et soutenir leurs combats domestiques. Les déclarations et les conventions de l'ONU peuvent être utilisées comme de puissants outils de mobilisation et de pression au niveau national. La reconnaissance internationale d'une question par l'ONU donne plus de poids aux groupes locaux pour faire pression et pour mobiliser. Par exemple, les organisations de peuples autochtones peuvent lancer des pétitions pour obtenir que l'on envoie des missions d'experts dans leurs pays afin de faire rapport sur la situation en matière de droits humains. Le Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones¹⁷ et l'Expert indépendant des Nations Unies sur la question des minorités¹⁸ ont visité de nombreux pays et rendu compte des griefs et des préoccupations de ces collectivités. Ces rapports sont devenus des outils importants pour attirer l'attention non seulement des décideurs mais du public et des médias en général.

Encadré 4.12 Le 'Consejo Indígena Polupar de Oaxaca 'Ricardo Flores Magón': Une coalition d'organisations communautaires autochtones

Le Consejo Indígena Popular de Oaxaca "Ricardo Flores Magón" (CIPO-RFM) est une organisation qui représente les collectivités de Chatin, Mixtec, Chinantec, Cuicatec, Zapotec, Mixe, Triqui, situées à Oaxaca, au Mexique.

Le 20 avril 2004 des activistes du CIPO-RFM organisèrent un camp permanent de protestataires devant le palais du gouverneur, au centre-même de la ville d'Oaxaca. La protestation répondait au meurtre de membres autochtones du Consejo par des paramilitaires, à la saisie de leurs terres et à des aspects non résolus d'un conflit agricole. L'un des principaux objectifs de ce camp était d'instruire les citoyens

¹⁷ Rapporteur Spécial de la Commission des Droits humains sur la situation des droits humains et des libertés fondamentales des peuples autochtones, <http://www.un-hchr.ch/html/menu2/7/b/mindp.htm>

¹⁸ Expert indépendant de l'ONU sur la question des minorités, <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>

locaux de leur combat, des menaces de mort et des intimidations dont ils étaient l'objet. La réaction de la population locale fut généralement positive et beaucoup exprimèrent de l'intérêt pour la campagne et de la sympathie pour la condition des collectivités autochtones. En dépit de nombreuses tentatives de la police de déloger les protestataires, les activistes restèrent en place et leur camp demeure un élément permanent du centre-ville d'Oaxaca.

Source: <http://www.indymedia.org.uk/en/2004/12/303257.html>

Les jeunes

Environ la moitié de la population mondiale (près de trois milliards d'individus) a moins de 25 ans. La génération des jeunes d'aujourd'hui est la plus importante de l'histoire.¹⁹ Les jeunes peuvent être des acteurs essentiels dans le contrôle public du secteur de la sécurité. Bien qu'ils soient fréquemment ciblés par ce dernier et très souvent victimes des situations conflictuelles, ils sont aussi les plus engagés dans des protestations visant à obtenir le changement et à susciter la prise de conscience du public sur les injustices, comme on a pu le voir sur la place Tien An Men en 1989. Les OSC engagées dans des activités de sensibilisation peuvent bénéficier de la participation et de l'implication des jeunes en mettant à profit leur mobilisation innovante, leurs stratégies intrépides et leurs gros effectifs (voir l'exemple d'Otpor en Serbie, dans l'encadré 4.5 ci-dessus). Les OSC ont un rôle à jouer en créant un espace pour faire entendre aux publics de tout âge la voix des jeunes qui, bien exprimée, peut être un facteur important de la décision publique et de la consolidation de la paix.

Les femmes

Les femmes sont des actrices fondamentales de la société civile et sont impliquées dans des domaines clés de la gouvernance du secteur de la sécurité. Elles sont très actives en matière d'appui psychologique aux personnes traumatisées, d'instruction électorale, de réforme légale, de sensibilisation aux questions de parité sexuelle, et de mobilisation politique. Les femmes sont aussi très engagées dans la promotion des candidates féminines à des élections consécutives à un conflit et pour l'accroissement général de la participation des femmes en politique.

Des groupements de femmes peuvent être associés pour exiger des décideurs qu'ils accordent plus d'attention à la sécurité civile grâce, notamment, à une plus grande participation des femmes dans les forces de police, les systèmes judiciaires et les comités pacifistes. Les OSC peuvent soutenir les initiatives féminines et leur donner une formation qui encourage le travail en réseau, échange les expériences et crée des occasions pour les femmes de participer au secteur de la sécurité.

Encadré 4.13 "Est-il nécessaire d'être un homme pour rentrer au parlement?"

En mars 2007, quelques femmes turques bien connues lancèrent une campagne pour sensibiliser sur la carence de femmes dans la politique de haut niveau en Turquie. «Est-il nécessaire d'être un homme pour rentrer au parlement?» telle était la question de ralliement. Les panneaux en plein air, les affiches, les

¹⁹ UNFPA, State of World Population 2006: Youth Supplement, UNFPA, New York, 2006, disponible en ligne sur http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/655_filename_yswp-en.pdf

tracts de la campagne montraient des femmes avec de fausses moustaches et revêtues de vêtements d'hommes. Ces affiches et des spots TV attirèrent l'attention à travers tout le pays, provoquèrent un choc et suscitèrent un soutien. Cinquante-quatre ONG féminines se joignirent à la campagne menée par l'OSC 'Association pour l'éducation et le soutien des femmes candidates' (KADER) dont le but était d'augmenter le nombre des candidates et d'appeler les partis politiques à réserver l'une des trois premières positions de leur liste à une femme. L'idée émergea du fait que la Turquie se situe au 163ème rang sur 167 pays en matière de représentation féminine au parlement. Aux élections du 22 juin 2007 en Turquie, le pourcentage des femmes élues au parlement passa de 4,2 pour cent à 9,1 pour cent, soit de 24 femmes à 50.

Source: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=245>

Conclusion

Il y a de multiples stratégies, méthodes et outils de sensibilisation que l'on peut utiliser pour transmettre et diffuser des messages ainsi que pour mobiliser le soutien nécessaire pour influencer l'opinion publique. C'est en générant des partenariats entre les OSC, des coalitions et des réseaux à travers la planète (Nord/Sud; Sud/Sud, Est/Est et local/local) et en y incluant les femmes, les jeunes et les groupes marginalisés, que l'on pourra enfin créer l'élan politique, facteur de changement.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Développer une stratégie de sensibilisation (conscientisation)

- ✓ Identifier les problèmes de gouvernance du secteur de la sécurité
- ✓ Identifier les obstacles sous-jacents tels que les préjugés bien ancrés sur le pouvoir et la sécurité
- ✓ Identifier les objectifs d'une campagne de sensibilisation
- ✓ Identifier les bons groupes cibles
- ✓ Identifier les méthodes appropriées pour accroître la prise de conscience du public, y compris par des campagnes médiatisées, par l'éducation du public, les veillées, les expositions, les manifestations et autres événements publics

Eriger des coalitions avec d'autres OSC

- ✓ Construire des partenariats avec les campagnes de sensibilisation.
- ✓ Construire des partenariats avec des OSC locales
- ✓ Initier des campagnes mixtes de sensibilisation

Rechercher et développer des outils de sensibilisation

- ✓ Examiner comment votre OSC peut continuer à utiliser avec une grande efficacité les équipements audiovisuels ainsi que la radio, le réseau Internet et la téléphonie mobile dans une campagne de sensibilisation
- ✓ Développer une stratégie pour travailler avec les médias

5

Peter Albrecht

Mobiliser pour défendre les droits

Quand un espace politique est ménagé aux OSC pour leur permettre de mener à bien leurs activités de défense des droits en matière de contrôle et de surveillance du secteur de la sécurité, cela indique généralement la consolidation – ou, dans certains Etats en transition ou sortant de conflits- l'émergence de solides institutions démocratiques. Cela signifie aussi que les ONG, les associations professionnelles, les médias indépendants et les instituts de recherche sont en mesure d'influer sur les décideurs relevant tant de l'exécutif que du législatif pour:

- renforcer la législation et les procédures de contrôle des institutions et du personnel du secteur de la sécurité;
- prendre part à des consultations et revoir les processus politiques de la sécurité et de la justice;
- ouvrir un espace politique pour la participation du public là où il fait défaut.

Fondamentalement, les actions de défense des droits menées par les OSC peuvent conduire à des changements positifs dans les perceptions ou la compréhension qu'ont les décideurs d'un problème ou d'un sujet particulier; elles peuvent en fin de compte changer la façon dont les décisions sont prises, ainsi que, d'une manière générale, le comportement des acteurs du secteur de sécurité.

Ce chapitre décrit les stratégies et fait des recommandations concrètes sur la façon dont les OSC peuvent se lancer dans des actions de défense des droits en rapport avec le secteur de la sécurité, pour influencer efficacement sur la manière dont les questions de sécurité nationales et locales sont décidées et traitées.

Encadré 5.1 Mobilisation pour que les juges fassent leur déclaration de biens – cas tiré du travail de 'Transparency International' en Argentine¹

L'exemple suivant met l'accent sur le niveau de transparence et de responsabilité du pouvoir judiciaire dans l'Argentine d'aujourd'hui. Il est cité ici pour mettre en relief le besoin d'une approche globale de la réforme du secteur de la sécurité qui soit intégrée à celle de la justice.

Ainsi, une justice qui manque de transparence et de responsabilité peut aisément être perçue comme corrompue, ce qui a un effet négatif sur l'efficacité des activités de police.

En Argentine, d'après la loi sur la déontologie de 1999 toutes les personnalités publiques, y compris les juges doivent faire une déclaration sur l'honneur de leur patrimoine dans les trente jours qui suivent

¹ Transparency International, Combating Corruption in Judicial Systems – Advocacy Toolkit, 2007.

leur entrée en fonction. Ces déclarations doivent être renouvelées chaque année, puis trente jours après avoir quitté leurs fonctions. La même loi donne aux citoyens le droit de se procurer des copies de ces déclarations.

Le 9 février 2000, la Cour suprême rejeta les pouvoirs donnés à la Commission nationale de déontologie publique de requérir une information privilégiée et elle arrêta qu'elle répondrait à sa place aux demandes d'information concernant la déclaration patrimoniale des juges. En pratique les procédures établies par la Cour se révélèrent tellement compliquées qu'elles rendaient pratiquement impossible au public, quel qu'il soit, d'examiner la déclaration des juges. Selon la nouvelle réglementation, une demande écrite doit être soumise pour chaque déclaration patrimoniale et le juge ou le responsable judiciaire compétent est investi du pouvoir de mettre un veto à la requête.

Poder Ciudadano, un groupe membre de 'Transparence Internationale' en Argentine, demanda, en mai 2000 au Conseil judiciaire des copies de la déclaration patrimoniale des juges, mais ce dernier répondit que son aptitude à y donner suite avait été restreinte par la Cour suprême.

En mars 2004 Poder Ciudadano se joignit à d'autres OSC pour demander instamment que la Cour rende publiques les déclarations patrimoniales. Cette requête fut rejetée.

Définir la défense des droits

En principe, la défense des droits est une approche organisée pour présenter un problème, pour lui trouver des solutions et les présenter aux décideurs concernés. Dans son action à l'égard du secteur de la sécurité, c'est une composante essentielle du contrôle. Si elle est menée sur la base d'arguments convaincants et d'une bonne intelligence de l'environnement politique, elle peut avoir un impact significatif. La défense des droits (advocacy en anglais) est une entreprise à plusieurs facettes qui peut comprendre des actions telles que l'éducation du public et l'influence à exercer sur l'opinion publique; la recherche; le travail en réseau; l'action et la mobilisation publique; l'établissement des ordres du jour, l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance des politiques. Toutefois, il n'y a pas de consensus de fond sur la nature exacte des actions susceptibles d'influer davantage sur un processus politique.

Essentiellement, la mobilisation pour le changement est une entreprise de long terme et n'offre souvent qu'une accumulation limitée de connaissances. On ne répète ni ne reproduit que rarement le processus. Cela ne veut pas dire qu'il est impossible d'en tirer des leçons, mais cela souligne l'importance de rendre explicite chaque étape d'une campagne efficace de défense des droits, si l'on veut que les leçons d'une initiative donnée soient appliquées à la suivante.² Il est utile de noter que la défense des droits n'équivaut pas, dans l'esprit du public ou des médias, à l'éducation ou à la prise de conscience, car ces dernières ne visent pas à influencer les décideurs principaux. Toutefois, il y a des formes d'action qui peuvent soutenir le travail de défense des droits et, en tant que telles, continuer à être une composante capitale de la campagne de mobilisation d'une organisation. Par exemple, la formation qui sera dispensée par les OSC reflètera inévitablement son approche d'une question particulière comme par exemple le développement en milieu conflictuel, les droits humains etc.

² Nabacwa, Mary Ssonko, Policies and Practices Towards Women's Empowerment: Policy advocacy by Gender focused NGOs and the realities of grassroots women in Uganda, Action Aid, London, 2001, p.8, available online at http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/123_1_reality_grassroot_uganda.pdf

Défis à relever pour la défense des droits

La capacité de la société civile à mener des campagnes de défense des droits efficaces, et l'espace qu'elle leur consacre, sont fonction de nombreuses circonstances, au nombre desquelles.³

- Les traditions de secret qui continuent à entourer le secteur de la sécurité et qui limitent l'accès de la société civile aux informations intéressantes comme aux principaux décideurs qui constituent le groupe cible ultime des campagnes de défense des droits;
- La priorité donnée aux préoccupations de sécurité nationale sur les libertés civiles et les droits humains, ce qui laisse moins de marge de manœuvre pour exiger du secteur de la sécurité qu'il rende des comptes;
- Le manque d'expertise et de compétence au sein des OSC pour traiter des dimensions techniques des acquisitions et de la budgétisation des armées et de la police;
- Le soutien limité des bailleurs de fonds aux actions menées par les OSC dans les processus de réforme du secteur de la sécurité; les donateurs préfèrent habituellement apporter leur soutien technique aux acteurs étatiques du secteur;
- La fragmentation de la société civile qui se traduit inévitablement par l'incapacité des organisations à mobiliser collectivement sur des sujets liés au contrôle du secteur de la sécurité.

Bien que ces défis constituent de réelles limitations à l'inclusion des OSC dans les processus de réforme du secteur de la sécurité, il y a de nombreuses autres façons pour les groupes de la société civile d'avoir un impact en recourant à des campagnes de mobilisation.

Encadré 5.2 Le livre blanc d'Afrique du Sud sur la défense et ses limitations

Au cours de la rédaction du projet de livre blanc d'Afrique du Sud, l'exécutif ne s'était pas montré très convaincu de l'utilité d'une consultation publique depuis le début. Toutefois, les consultations suscitérent la bonne volonté et les louanges des parlementaires et aboutirent à la mise sur pied de commissions de travail sur la revue de la défense. Des ateliers provinciaux comprenant des parlementaires et des analystes de la société civile ainsi que des officiers supérieurs et des fonctionnaires chevronnés, se réunirent, puis deux conférences consultatives nationales furent organisées. Des groupes de parlementaires et de la société civile se montrèrent très influents sur de nombreux points, mais leurs limites furent mises au grand jour pendant la discussion sur le format des forces. Il y avait simplement un manque d'expérience militaire qui se traduisit par un débat très peu informé sur le projet de force offensive que recommandait la Force de défense sud-africaine (SANDF). L'approbation par le parlement de cette force conduisit à un programme d'acquisition controversé qui comportait l'acquisition de bâtiments de guerre et d'avions de combat pour un montant de 5 milliards de dollars (US). Cela n'était pas cohérent avec les principes et les orientations du livre blanc qui mettait l'accent sur une posture défensive et qui recommandait de contenir les dépenses militaires en faveur du développement socio-économique.

Source: Nathan, Laurie, *Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors*, University of Birmingham, Lon-don, 2007, p. 103.

³ Karen Barnes and Peter Albrecht, 'Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender' in *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Megan Bastick and Kristin Valasek (eds), DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, Genève, 2008.

Modifier la politique

Le développement des politiques liées aux affaires du secteur de la sécurité a, dans le passé, été entouré du secret et il est vrai que les exigences de la sécurité nationale requièrent un certain degré de confidentialité. Toutefois, alors même que les détails techniques et législatifs sur la façon d'établir des institutions démocratiques dans le domaine du secteur de la sécurité sont clairs, leur mise en œuvre repose sur la capacité de la population à exprimer son opinion et ses préoccupations quant aux prestations de sécurité. Si les prestations de sécurité et de justice sont considérées comme relevant de la politique publique, et sont fondamentalement considérées comme un bienfait public, elles doivent faire l'objet de débats au même titre que les questions d'économie, de santé et d'éducation. Le débat public peut être ouvert par différents moyens, tels que des sondages publics, des groupes de réflexion, des documentaires et des débats télévisés, des articles de journaux, des campagnes d'information publique, des séminaires ou des cours universitaires et des sessions parlementaires spéciales impliquant le public.

En se focalisant uniquement sur le processus politique – et c'est ce que l'on reproche souvent aux OSC – pour atteindre l'objectif immédiat de réforme législative ou politique, on court le risque d'ignorer les efforts de long terme qui sont indispensables pour soutenir et approfondir de telles avancées. Le succès se mesure à l'accroissement de la participation et de la capacité des groupes marginalisés à définir leurs propres besoins de sécurité, au renforcement de la responsabilisation des institutions étatiques de sécurité à l'égard de l'ensemble des habitants, ce qui sous-entend le changement de leurs habitudes et l'inclusion des OSC dans les processus politiques.

Encadré 5.3 Les organisations féminines demandent à la police d'agir contre les violences domestiques: le cas autrichien

Dans les années 1990, à la suite d'une lutte de longue haleine, soutenue par des groupes féminins, beaucoup de pays européens adoptèrent de nouvelles stratégies pour combattre les violences faites aux femmes. Dans le cadre de leurs efforts de défense, la documentation de ces cas avait exigé de longs travaux. Ces cas démontraient clairement que les femmes manquaient de protection et ces conclusions furent alors utilisées pour exiger l'action des pouvoirs publics. Faute d'une législation adéquate, la police devait généralement se contenter d'apaiser la situation et de conseiller aux femmes menacées de quitter leur domicile avec leurs enfants. Suite aux efforts de mobilisation, beaucoup de pays européens disposent à présent d'une législation sur les ordres d'exclusion et sur les procédures d'injonction temporaire.

En Autriche, par exemple, la 'Loi sur la protection contre la violence' s'appliqua le 1er mai 1997. En plus de cette nouvelle loi, il y a aujourd'hui une collaboration systématique entre la police et les organisations de défense des femmes. Chaque fois qu'un ordre d'exclusion est donné par la police, la victime est contactée par le centre d'intervention compétent (dirigé par une organisation indépendante de soutien aux femmes). Les centres d'intervention sont des services officiellement autorisés à protéger les victimes, à les conseiller et à leur apporter une assistance juridique gratuite lors des procès.

Source: Logar, R, 'The Austrian Model of Intervention in Domestic Violence Cases', Expert Group Meeting organized by the UN Division for the Advancement of Women, 17-20 mai 2005, Vienne, Autriche. Disponible sur <http://www.un.org/wom-enwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/experts/logar.dv.pdf>

Niveaux de mobilisation

La mobilisation pour la défense des droits liée au secteur de la sécurité peut cibler la population et les institutions avec un impact à tous les niveaux – du poste de police local jusqu'à l'Organisation des Nations Unies. Dans les contextes post conflit et encore fragiles, en particulier, les institutions étatiques peuvent être faibles ou inexistantes et les acteurs non étatiques, tels que les principaux leaders et les forces de sécurité irrégulières, être les seuls dispensateurs de sécurité et de justice.

A travers tous les pays, après conflit, en transition, en développement ou développés, il y a donc des types d'acteurs substantiellement différents à confronter à des fins d'intercession. Ceci est particulièrement le cas au niveau local où les institutions locales ont le monopole de dispenser sécurité et justice:

- **Niveau local:** par exemple les postes de police, les institutions gouvernementales locales, les représentants locaux des partis, les chefs locaux;
- **Niveau national:** par exemple, l'autorité qui décide de l'application des politiques de sécurité, et le parlement qui donne son accord ou qui rejette ces politiques ainsi que les budgets pour les mettre en œuvre;
- **Niveau international:** par exemple, le Département des opérations du maintien de la paix de l'ONU, le Programme de développement des Nations Unies, les décideurs importants et les autorités officielles tant à l'ONU que dans chacune des missions de pays impliquées dans la formulation, la négociation, et la ratification des politiques de l'ONU sur la réforme du secteur de la sécurité. Parmi les acteurs importants au niveau international, se trouvent les autres gouvernements, notamment à travers leurs ambassades, et les ONG internationales que vous pouvez démarcher pour soutenir votre stratégie de défense des droits.

Potentiellement, la question que vous voulez traiter transcende ces trois niveaux et votre campagne de défense des droits dépend alors:

1. de l'échelle du problème que vous souhaitez aborder;
2. du point d'application où vous pourrez avoir le meilleur impact sur le problème ou la question;
3. des réseaux et des relations de votre organisation;
4. de la mission de votre organisation.

Encadré 5.4 Bureaux de liaison des ONG – un point d'entrée pour la défense des droits en Europe centrale et orientale et dans les Etats baltes

De nombreux pays en Europe central et orientale et parmi les Etats baltes, comprenant entre autres la République Tchèque, la Pologne et l'Estonie, ont ouvert des bureaux de liaison des ONG. Parmi les pays de la région, ces bureaux ont été installés suivant différents modèles:

1. Pologne, Croatie, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie: les fonctions du bureau sont assumées par une unité bureaucratique et une entité de conseil au sens large, qui travaille en partenariat, ainsi que le stipulent les lois, les décrets ou les chartes.
2. Roumanie, Hongrie: des instances gouvernementales contrôlent la coopération ONG-gouvernement, sans organisme de conseil;
3. Lettonie, Estonie: les ministères existants assument les fonctions de liaison entre les ONG et le gouvernement en plus de leurs autres responsabilités, qui comprennent l'intégration de la société, le gouvernement local et l'administration régionale;

4. Lituanie: divers ministères du gouvernement sont responsables de la coordination avec les ONG dans leur aire de responsabilité.

But et domaines de coopération: La principale raison pour laquelle des bureaux de liaison ont été ouverts dans les pays énumérés ci-dessus a été de renforcer les liens entre la société civile et le gouvernement. Les bureaux de liaison des ONG n'ont pas été spécialement ouverts pour traiter du secteur de la sécurité. Ils peuvent néanmoins constituer d'importants points d'entrée pour l'expression des OSC sur ce sujet.

Principaux domaines de la coopération ONG-gouvernement: les principales activités des bureaux de liaison dans ces pays consistent à établir des projets et de consulter sur la législation, le financement direct ou indirect, et d'échanger de l'information. Quatre de ces pays – la Slovénie, la Roumanie, l'Estonie et la Hongrie – mettent l'accent sur l'éducation, notamment sur la formation des représentants des ONG et des individus actifs de la société civile. La Slovénie, la Lettonie, la Roumanie, l'Estonie et la Lituanie ont mis la priorité sur l'encouragement à la participation civile, sur une gouvernance ouverte et sur le dialogue social.

Domaines de coopération spécifiques: les bureaux de liaison de certains pays soutiennent la coopération entre les ONG et le gouvernement dans des domaines spécifiques, c'est le cas de la Pologne et de la Croatie (recherche), de l'Estonie (statistiques et systèmes de soutien pour les initiatives civiques) et la Hongrie (développement des ressources de la 'société de l'information')

Les défis: Les obstacles à une coopération efficace entre les ONG et le gouvernement sont très semblables dans tous les pays. Améliorer les relations de confiance et surmonter les incompréhensions et les faux espoirs demeurent un défi. En Slovénie, en Pologne, en République Tchèque et en Hongrie la difficulté a été de déterminer qui détenait la responsabilité de représenter collectivement les ONG dans leurs efforts coopératifs. Des échecs de procédure, dus à l'inexpérience, ont interféré avec les consultations inter secteurs en Roumanie. Des contraintes administratives (incluant des structures vieilles, des coordinations défectueuses, des ressources limitées et l'inefficacité) ont gêné la coopération en Roumanie, en République Tchèque, en Estonie et en Hongrie.

Source: Gerasimova, Maria, 'The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries' Experiences', *The International Journal of Not-for-profit Law*, vol. 7, Issue 3, (2005).

Défense des droits par les OSC et cadres de réforme internationaux du secteur de la sécurité

Les instruments, les déclarations et les cadres internationaux sont d'importants outils de défense des droits pour les OSC. Ils peuvent être utilisés pour soutenir un argument et convaincre les gouvernements de l'importance de la participation du public dans la définition des besoins de sécurité. D'autres normes démocratiques sont référencées par ailleurs dans cet ouvrage, mais les quatre normes spécifiques à la gouvernance du secteur de la sécurité sont les suivantes:

D'abord, le rapport de l'ONU intitulé Assurer la paix et le développement: le rôle des Nations Unies dans le soutien de la réforme du secteur de la sécurité: rapport du Secrétaire général (2008) présente les orientations pour une approche intégrée des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité, qui devrait s'efforcer de «soutenir des Etats et des sociétés à développer des institutions de sécurité efficaces, non discriminatoires et responsabilisées propres à contribuer à la paix et à la sécurité internationales, au développement durable et à la jouissance par tous de leurs droits humains».⁴

Deuxièmement, le concept de l'UE intitulé Un concept pour le soutien par la Communauté européenne de la réforme du secteur de la sécurité (2006)⁵ peut aussi être utilisé comme un important outil de défense des droits en Europe. Ce concept met en relief le rôle-clé de l'action de la société civile dans la RSS même «sans l'accord préalable des gouvernements» qui peuvent «contribuer aux améliorations de contrôle du secteur de la sécurité»

Box 5.5 Planifier votre campagne de défense des droits⁶

<p>Quel est le problème et quelles en sont les causes?</p>	<p>Utilisez la recherche sur les politiques, les budgets et autres pour identifier le problème et obtenir des données concrètes. Vous devez vous présenter comme un expert si vous voulez être pris au sérieux par les acteurs de secteur de la sécurité. Une préparation poussée et une compréhension en profondeur de la question que vous vous apprêtez à défendre sont donc cruciales.</p>
<p>Quels sont vos buts et vos objectifs?</p>	<p>Un but est une ambition de long terme qui ne sera atteint que par la combinaison de la défense des droits et d'actions pratiques. Cela pourrait être: "Assurer l'ouverture consolidée et durable du gouvernement à l'égard de questions relatives à la sécurité." Un objectif est une ambition plus immédiate et doit être concret et mesurable, sans être pour autant une action. Un exemple d'objectif pourrait être: «Le gouvernement doit établir, d'ici la fin de 2010 un mécanisme consultatif pour les OSC sur la budgétisation de la défense.»</p>
<p>Quels sont les changements concrets que vous essayez de provoquer?</p>	<p>Par exemple, la prise de conscience, la connaissance, l'attitude ou les changements de comportement des décideurs ou des acteurs du secteur de la sécurité, l'arrêt de la corruption judiciaire ou des abus des agents de sécurité. En d'autres mots, qu'est-ce qui sera différent suite à la mise en œuvre de votre stratégie de défense des droits? Cela pourrait être «une plus grande ouverture du gouvernement sur les questions liées à la sécurité».</p>
<p>Quels indicateurs allez-vous utiliser pour suivre la progression des résultats?</p>	<p>Pensez aux différentes sortes de progrès dont vous voulez garder trace alors que vous appliquez votre stratégie de défense des droits. Les indicateurs peuvent se référer au processus, à l'impact, aux résultats, ou se focaliser sur les changements du contexte dans lequel vous travaillez, mais tous peuvent vous indiquer si vous atteignez vos objectifs.</p>

⁴ Available at [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/\\$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/904B9EE812B7591FC12573F400322816/$file/Joint+Seminar_A-62-659_S-2008-39.pdf)

⁵ Available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0253:FIN:EN:PDF>

⁶ Adapté de Qui fait l'actualité?, 'Mission Impossible': Une boîte à outil sur le genre et les médias, disponible en ligne sur http://www.whomakesthenews.org/get_in-involved/advocacy_toolkit

<p>Qui sont les parties prenantes essentielles?</p>	<p>Que savent-elles? Comment sont-elles influencées? Comment décident-elles? De quelle information ont-elles besoin? Connaissez-vous quelqu'un qui travaille avec elles et/ ou qui a leur confiance? A part la connaissance de la ou des personne(s) que vous ciblez avec votre stratégie de défense des droits, les actions menées en réseau sont cruciales. (et ce pour gagner le soutien des parties prenantes secondaires, voir ci-dessous).</p>
<p>Qui sont vos principales parties prenantes? Comment ont-elles été impliquées dans la définition des buts, des objectifs, des résultats et des indicateurs de votre stratégie? Qui sont vos parties prenantes secondaires et autres participations significatives?</p>	<p>Les principales parties prenantes sont celles qui ont le pouvoir de provoquer le changement, mais qui ont besoin d'être persuadées d'agir; Les parties prenantes secondaires comprennent des groupes dont on peut rallier le soutien; les parties prenantes principales sont celles qui bénéficieront des changements effectués, et les autres participations significatives comprennent des groupes-cibles parmi les acteurs de la sécurité qui pourraient s'opposer à votre stratégie. En prenant le temps de bien réfléchir à la façon de vous y prendre pour influencer chaque partie prenante, vous accroîtrez vos chances de succès.</p>
<p>Quelle recherche avez-vous besoin d'entreprendre pour valider vos estimations en matière de connaissance, d'attitudes etc.?</p>	<p>Comment allez-vous atteindre un échantillon représentatif de votre audience cible et quelles techniques allez-vous utiliser pour savoir quelles sont leurs opinions sur ces questions? Comment accèdent-ils à l'information sur ce sujet? Référez vous, s'il vous plaît, au chapitre sur la recherche dans ce guide pour plus d'information.</p>
<p>Quels sont les messages-clés que vous devez passer à chaque groupe de parties prenantes au sujet des changements souhaités (par exemple, améliorer leurs connaissances et modifier leurs pratiques.)</p>	<p>Utilisez les groupes de réflexion avec des journalistes professionnels et d'autres types de recherche médiatique pour savoir ce qu'il se passe et pourquoi, et ciblez vos messages en conséquence.</p>
<p>Quels types de communication (par exemple vulgarisation des résultats, feuilles d'information), de canaux (communication binaire, séminaires, média) et d'actions sont les plus appropriés pour vos parties prenantes essentielles?</p>	<p>Soyez explicite sur qui vous ciblez et dans quel but vous le faites; effectuez des recherches sur l'environnement des groupes et ciblez-les avec des messages appropriés. Pensez aussi à qui doit communiquer, impliquez ceux qui ont de l'influence et de la crédibilité aux yeux des parties prenantes essentielles</p>
<p>Quel est l'agenda et le plan de travail de votre stratégie de défense des droits? Quelles sont les dates et les occasions "phares" pour diffuser les messages et les matériaux?</p>	<p>Etablissez un calendrier quand vous planifiez votre stratégie de façon que les délais soient tenus et que les tâches soient assignées de façon efficace. Enregistrez les dates auxquelles les documents sont rendus publics et distribués.</p>
<p>Quel budget vous faut-il prévoir pour votre stratégie, quelles compétences et quelles expertises nécessite-t-elle?</p>	<p>Les ressources incluent les fonds, les personnes et leur expertise, la réputation de votre organisation (c.à.d. le capital social) sur le sujet particulier que vous défendez.</p>

Comment évaluerez-vous et diffusez-vous l'impact de votre stratégie ainsi que les enseignements tirés des expériences	Pensez à la façon dont les autres organisations pourront tirer avantage de vos expériences
Comment assurerez-vous le caractère durable de votre stratégie de défense des droits?	Si vous êtes parvenu à faire changer les choses, il vous faut penser à pérenniser cet état de fait. Si la campagne de défense des droits s'est portée sur le terrain des politiques, il sera absolument nécessaire de veiller à la mise en œuvre de ces politiques. Qui poursuivra l'intervention? Quelles approches programmatiques seront les plus efficaces?
Quels sont les risques de votre stratégie de défense des droits?	Suivant le contexte politique dans lequel vous opérez, vous devez soigneusement souligner quels sont les risques de votre stratégie, pour garantir à la fois votre intégrité physique et pour assurer que vous n'êtes pas en marge du débat dans lequel vous essayez de vous introduire.

Troisièmement, les 'Directives sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité' (2005)⁷ publiées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se révèlent utiles. Ces directives ont été édictées par les bailleurs de fonds du CAD dans l'intention d'aider leurs propres gouvernements/organismes, les pays en développement et les organisations internationales à renforcer leur travail sur les réformes du secteur de la sécurité. Ces directives montrent toute l'importance qu'il y a à soutenir «les efforts de la société civile pour créer un contexte de pré-réforme de la gouvernance démocratique du système de sécurité.»

Enfin et surtout, le Guide de l'OCDE/DAC *Security System Reform – Supporting Security and Justice* (Ndt: Réforme du secteur de la sécurité – Soutien à la sécurité et à la justice) (2007)⁸ donne aux nations donatrices des conseils sur les moyens possibles de combler le fossé entre la politique et la pratique sur le terrain de la réforme du secteur de la sécurité. Ce guide est destiné à tous les praticiens, qu'ils travaillent pour le développement, la sécurité, l'état de droit et la diplomatie en mission sur le terrain, ou sur des questions de politique et de stratégie dans les états majors. Il comporte une section sur le rôle et la contribution de la société civile dans le contrôle du secteur de la sécurité et de sa réforme.

Monter une campagne de défense des droits

La création de leurs campagnes par les OSC nécessite qu'ils fassent de leurs actions une stratégie de façon à mener de façon compétente leurs actions de vulgarisation.

Identifier les problèmes et faire un plan

Le point de départ de toute stratégie de défense des droits est un plan qui expose clairement les changements que vous voulez obtenir et la façon d'y parvenir. Le guide ci-dessous peut-être utile à cette fin.

⁷ Disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

⁸ Disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

Encadré 5.6 Mongolie – inclusion de l'éducation sur la santé sexuelle dans le programme de formation militaire

'Mongol Vision', une ONG créée en 1998, travaille à la mise en œuvre d'actions sur la santé de l'appareil reproducteur, notamment sur la prévention et le contrôle du VIH/SIDA et d'autres maladies sexuellement transmissibles (MST). Mongol Vision concentre ses activités sur les hommes, notamment les officiers et les soldats des forces armées mongoles. Le travail a été dirigé par le comité directeur de la politique de santé publique de Mongol Vision avec la participation du Commandant en second des Forces armées mongoles (FAM).

Le problème: Les nouvelles recrues des FAM, spécialement celles des zones rurales, n'ont que peu ou pas de notion du VIH ou des autres MST. D'où, un taux relativement élevé de MST et de VIH/SIDA parmi les officiers et les soldats.

Le but: Obtenir le soutien du ministère de la défense et des FAM pour accroître la prise de conscience, par les officiers et les soldats, du VIH/SIDA, des MST et de la santé de l'appareil reproducteur.

Les parties prenantes essentielles: Le ministère de la défense et le quartier général des MAF

Les premiers bénéficiaires: Soldats, officiers et leurs partenaires sexuels.

Approches et communication: envoi de lettres au ministère de la défense et au quartier général des forces armées; tenue de réunions officielles et informelles avec de hauts responsables; développement d'un projet en collaboration avec ces derniers; ouverture d'un atelier à leur profit; présentation d'un rapport sur la situation actuelle des MST parmi les personnels des FAM par des commandants d'unité et des médecins militaires

Indicateurs de succès et de durabilité: la santé sexuelle est incluse dans le programme officiel de formation du personnel; davantage de prise de conscience parmi les officiers de haut niveau; soutien accru de la part du ministère de la défense; base élargie d'activités pour Mongol Vision.

Source: International HIV/AIDS Alliance, *Advocacy in Action, A Toolkit to Support NGOs and CBOS Responding to HIV/AIDS*, 2002, voir <http://www.aidsmap.com/en/docs/4782D096-C740-41A5-AF06-D67C14B-46DB8.asp#8e83e1b6-6ffa-4479-85c3-0151eee78311>

Le rôle de la recherche dans la défense des droits

La recherche est la pierre angulaire de toute stratégie de défense des droits. Elle doit être faite pour évaluer la situation dans votre pays. Elle doit s'appuyer sur des données qualitatives et quantitatives exactes provenant de sources crédibles, parmi lesquelles l'Académie et les think tanks de la police, mais aussi des institutions étatiques et des OSC, et ce, en mettant à profit des sources quantitatives telles que les rapports statistiques officiels.

Les consultations avec les parties prenantes essentielles de l'institution que vous cherchez à influencer sont également importantes. Les décideurs, comme les universitaires, qui décident de l'orientation politique et qui établissent les programmes ont besoin de messages clairs et détaillés, soutenus par des arguments rationnels

fondés sur des faits avérés. En prévoyant une stratégie de défense des droits axée sur la budgétisation du secteur de la sécurité, par exemple, les connaissances d'un spécialiste sont nécessaires pour établir une analyse des allocations du budget de l'Etat, des évaluations macro-économiques qui sous-tendent le budget et l'impact des enveloppes budgétaires sur des secteurs spécifiques ou sur des groupes socio-économiques. Référez-vous, s'il vous plaît, au chapitre sur la recherche de ce guide pour plus d'information.

Une fois que vous avez fait une évaluation, il vous faut faire des recommandations sur la façon dont ces changements peuvent s'effectuer. Si une recherche complète existe déjà ailleurs, et en l'absence de recommandations de nature politique, utilisez celle que d'autres organisations ont faite pour fonder les recommandations défendues par votre institution.

Comme point de départ, les recommandations devront être spécifiques à votre pays – à son contexte politique, légal et économique – et réalistes. De plus, les recommandations doivent faire la liste des actions détaillées que doivent entreprendre les différents acteurs de la sécurité. Enfin, si vous poursuivez un changement de politique, il sera plus efficace de mettre l'accent sur un nombre limité de messages, tels que ceux qui pourraient renforcer le contrôle civil de la police ou des armées, que d'essayer de couvrir superficiellement tous les domaines d'une politique donnée.

Le processus devrait aboutir à une stratégie de défense des droits pour votre organisation, et à une déclaration de principe qui définirait clairement en deux ou trois pages: les problèmes que votre organisation cherche à traiter; une argumentation crédible de la raison pour laquelle votre organisation s'implique ainsi dans cette question; et les activités que vous prévoyez de mener en soutien de votre programme de défense des droits. En suivant ce processus, vous vous assurez que:

- **Connaissez votre sujet:** pour avoir autorité et être crédible sur les questions de sécurité, il est vital que vous soyez capable d'argumenter une cause de façon convaincante, tout comme d'identifier des solutions pour un problème dûment circonscrit. Connaissez et présentez les aspects techniques des solutions que vous proposez quand vous traitez avec des spécialistes dans leurs domaines respectifs. Cela évitera des critiques aux OSC qui, parfois, ne savent pas distinguer entre défense des droits et analyse constructive, d'une part, et militantisme politique et 'analyses' gratuites, d'autre part;
- **Identifiez les autres organisations qui travaillent sur le sujet:** prenez note de ce que font les autres organisations pour éviter la duplication et collaborer avec elles le cas échéant;
- **ciblez bien le processus de planification:** c'est ainsi que vous déterminerez les actions pertinentes à mener pour atteindre le but et les objectifs de votre campagne de défense des droits;
- **établissez une base de départ:** vous faites une évaluation de la question et du besoin de la traiter en traçant une ligne à partir de laquelle l'on pourra mesurer l'impact de la mobilisation pour les droits. Seul un relevé détaillé, dès le début de votre campagne de mobilisation vous permettra d'évaluer les succès et les échecs post facto (dans le même temps, il est important de garder à l'esprit qu'il est sans doute impossible d'isoler l'impact de la défense des droits de celui d'autres facteurs et d'autres actions);
- **Connaissez vos cibles:** explorez les positions de vos cibles sur les sujets que vous souhaitez aborder, leurs habitudes de vote, les discours et les articles de journaux écrits par elles ou à leur sujet, ainsi que l'historique de leur implication dans des décisions liées à la sécurité; étudiez leurs représentants et les problèmes qui se posent à ceux qu'ils ou elles représentent. Reconnaissez les contraintes bureaucratiques, budgétaires et administratives qui existent au sein des organismes étatiques;
- **Utilisez des réseaux:** Vos contacts de travail et les rapports que vous entretenez avec les acteurs du secteur de la sécurité sont des points d'entrée capitaux pour passer votre message. Car votre but ultime est de modifier les notions et les pratiques des individus qui travaillent dans les institutions de sécurité, et, ainsi, l'orientation générale de ces institutions.

Analyse du budget

Les OSC peuvent apporter des arguments dans la discussion des budgets nationaux en créant un débat dans les médias, en publiant des documents de contexte budgétaire et en rendant des rapports accessibles aux parlementaires. Elles peuvent également fournir aux politiciens l'assistance technique requise pour analyser les allocations budgétaires prévues pour le secteur de la sécurité. Par exemple, une analyse budgétaire menée sous l'angle de la parité hommes-femmes peut montrer si un financement adéquat est alloué aux différents besoins et priorités des hommes et des femmes, ou si et de quelle façon, les allocations des armées ont un impact négatif sur le développement socio-économique. Bien que cela soit couvert de façon plus détaillée au chapitre huit de ce guide, l'analyse par une OSC des propositions budgétaires de l'exécutif, peut prendre cinq formes principales:

- Faire une analyse complète du budget et des recommandations qui le soutiennent;
- Examiner les évaluations macroéconomiques qui sous-tendent le budget et considérer les effets du budget sur les macros variables telles que le déficit, la dette nationale, les taux d'intérêt, la croissance et l'emploi;
- Analyser l'impact du budget alloué sur l'application des politiques de sécurité sur des secteurs spécifiques ou sur des groupes socio économiques. Par exemple, le 'Programme tanzanien pour le travail en réseau de la parité hommes femmes' fut à l'origine d'une initiative budgétaire intéressant la parité hommes femmes en 1997, axée sur la politique et la planification macro économiques et sur l'impact qu'elles avaient sur les hommes et les femmes de ce pays.
- Analyser les rentrées fiscales et l'impact que leur distribution est susceptible d'avoir sur la sécurité des hommes, des femmes et des enfants;
- Examiner le niveau de transparence et de participation au sein du processus budgétaire, à travers les sondages des parties prenantes et, par extension, demander instamment aux départements ministériels de fixer des buts spécifiques et concrets, qui soient mesurables, réalistes et exécutables dans des délais clairement exprimés.

Comprendre la prise de décision

Pour se faire une bonne idée de là où se trouve le pouvoir dans un système politique, il est essentiel de comprendre les procédures législatives et de prise de décision ainsi que le rôle et la responsabilité de l'exécutif, du parlement et d'autres acteurs dans ce processus. Une bonne connaissance de ces facteurs permet de coordonner de façon convaincante le processus de défense des droits afin de cibler les politiciens et les personnalités officielles appropriés au bon moment. L'encadré 5.7 ci-dessous propose une façon de positionner les différents acteurs du secteur de la sécurité, leurs rôles et leurs responsabilités. Pour une analyse plus poussée, référez-vous, s'il vous plaît aux chapitres introductifs de ce guide.

L'application de la Politique de sécurité nationale (PSN) et des politiques spécifiques du secteur est du ressort des départements et des organes du gouvernement, alors que le rôle premier du Parlement est de s'assurer que les politiques traitent des besoins exprimés par le public, société civile y compris. Il le fait par trois moyens différents:

- **Prise de décision:** quand la PSN et d'autres politiques sont présentées au parlement, ce dernier a le droit démocratique de les accepter ou de les rejeter, comme de proposer des amendements. Il a le même pouvoir à l'égard des principales phases d'un cycle budgétaire classique, qui comprend la préparation du budget, son approbation, sa dépense et son audit. Une note édifiante, toutefois, provient d'une étude sur le budget du secteur militaire de huit pays d'Afrique subsaharienne: même dans ceux où les budgets de la défense étaient approuvés par le parlement, ce dernier n'avait pas connaissance des effectifs exacts des forces armées ou devait prendre ses directives auprès de l'exécutif⁹ – et être de mèche avec lui.

⁵ Available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0253:FIN:EN:PDF>

Box 5.7 Fonctions des corps de l'Etat dans le contrôle du secteur de la sécurité

	Parlement	Justice	Exécutif		
			Chef d'Etat	Gouvernement	Chef d'Etat-major Général
Commandant en chef	Dans certains pays le parlement débat et/ou décide de la nomination d'un commandant en chef	La cour constitutionnelle évalue la constitutionnalité de nommer le président ou son gouvernement commandant en chef	Dans certains pays le chef de l'Etat a un rôle protocolaire; dans d'autres il (ou elle) exerce l'autorité réelle, celle de commandant en chef, en temps de guerre	Le gouvernement est commandant en chef en temps de guerre	Dans certains pays le commandant en chef n'existe qu'en cas de guerre; dans d'autres il est permanent
Politique de sécurité	Débat des politiques de sécurité nationale et sectorielle, approuve et décrète les lois	Peut interpréter la constitutionnalité et la légalité de la politique	Signe les lois relatives à la politique de sécurité	Propose, développe et applique la politique de sécurité	Conseille le gouvernement; planifie, assiste et met en œuvre la politique de sécurité
Budget	Approuve le budget	Sans objet	Dans certains pays l'exécutif détient les pouvoirs (parfois controversés) de veto	Propose le budget	Conseille le gouvernement
Lois sur la défense	Adopte les lois	La Cour constitutionnelle interprète la constitutionnalité des lois	Signe la promulgation des lois	Propose les lois et adopte les arrêtés	Conseille le gouvernement et met en œuvre les lois
Personnel	Dans quelques pays le parlement a le pouvoir d'approuver les nominations les plus importantes	Juge de la légalité de leur comportement	Désigne les principaux chefs; approuve les plans de personnels	Nomme les principaux chefs	Conseille sur les plans de personnels et les applique; affecte les autres chefs

	Parlement	Justice	Exécutif		
			Chef d'Etat	Gouvernement	Chef d'Etat-major Général
Acquisitions	Examine et/ou approuve les principaux projets d'acquisition d'armement	Juge de la violation des lois sur la corruption et la fraude	Dans certains pays, l'exécutif peut (souvent de façon controversée) jouer un rôle de décideur	Propose l'acquisition d'armements	Initie et met en œuvre le processus d'acquisition
Envoi des troupes à l'étranger/ Héberger des troupes étrangères	Approbation a priori, a posteriori ou refus	Juge la légalité de leur comportement	Dans certains pays, l'exécutif peut (souvent de façon controversée) décider unilatéralement	Négocie la participation à des missions internationales et décide des règles d'engagement	Commandement opérationnel

- **Mise en œuvre:** pendant la mise en œuvre de la politique de sécurité, il appartient au parlement de suivre les activités du gouvernement, notamment par le biais d'une surveillance continue des budgets. La politique de sécurité a de sérieuses conséquences financières et concerne par conséquent l'argent des contribuables;
- **Evaluation et enseignements:** le parlement vérifie les chiffres et les résultats en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique de sécurité. Les rapports d'étape, établis par les organismes concernés du gouvernement, sont essentiels pour le contrôle de la mise en œuvre et pour se rendre compte si les principes mis en avant dans la politique de sécurité sont bien appliqués.

Le rôle central du parlement dans le processus décisionnel en fait un point d'entrée capital pour que les OSC se fassent entendre et influent sur l'évolution des politiques. A cet égard, une participation directe au sein des commissions traitant d'affaires de sécurité peut constituer une option. D'autres sont ouvertes, telles que des actions conjointes de surveillance entre les commissions parlementaires et les OSC, l'apport des OSC destiné à documenter les questions des parlementaires aux ministres, un bureau de liaison permanent de la société civile avec les parlementaires, et des conseillers politiques pour collaborer sur des problèmes spécifiques.

Réunions formelles

Les réunions formelles avec les décideurs et les autres acteurs sont les modes de travail les plus courants de la défense des droits. On peut aussi envisager des tables rondes. Au niveau international, ces réunions sont un moyen efficace de rassembler des Etats et des parties prenantes individuels avec des organismes intergouvernementaux. La participation aux réunions d'individus concernés par le sujet à l'ordre du jour ajoutera de la crédibilité au débat et aura également un plus grand impact sur la décision.

On peut citer comme exemple une réunion de l'ONG 'Groupe de travail sur les femmes, la paix et la sécurité', en collaboration avec les représentations norvégiennes et néerlandaises auprès de l'ONU à New York, sous la forme d'une table ronde de haut niveau traitant de l'interface entre les femmes et les questions de sécurité dans le cadre du travail de la Commission de restauration de la paix des Nations Unies au Burundi et en Sierra Leone. Les femmes burundaises et sierra-léonaises impliquées dans la restauration de la paix s'y exprimèrent, ce qui donna aux décideurs impliqués au niveau international une occasion d'échanger idées et enseignements sur la façon d'intégrer la participation des femmes à la définition des priorités de l'état de droit au Burundi et dans la Sierra-Leone.¹⁰

En plus de l'organisation par vous-même de réunions, votre participation à d'autres rencontres importantes attirera aussi l'attention sur les questions que vous souhaitez traiter.

Encadré 5.8 Structurer votre réunion

1. Préparation →	2. Pendant la réunion →	3. Après la réunion
Connaissez vos messages-clés	Soyez positif sur certains aspects de la politique et de la législation	Prenez note de la réunion – ce qui y est arrivé, qui était là, les actions retenues
Identifiez les intérêts mutuels	Focalisez vous sur un sujet et tenez-vous en aux messages-clés	Donnez une suite à la réunion par un coup de téléphone, une lettre ou un courriel
Préparez de l'information pour votre cible	Proposez des solutions, et non des problèmes	Donnez l'information que vous avez promise
Minutage de votre réunion	Soyez sincère et crédible – Si vous ne savez pas, dites-le	Si cela concorde avec le type de réunion, envoyez une lettre pour reformuler votre opinion
	Proposez de donner plus d'information	Finalisez votre position officielle sur un sujet avant que tout vote sur la politique et la législation induite n'ait lieu
	Laissez derrière vous un argumentaire	Demeurez impliqué
	Suggérez d'autres interlocuteurs	

Ecrire une lettre

L'envoi de lettres est un autre canal de communication d'usage courant. Pour être efficace, une lettre doit être courte et succincte, tout en donnant suffisamment d'informations pour intéresser les décideurs à poursuivre le traitement du problème en question. Les règles génériques à suivre sont les suivantes:

¹⁰ Source: <http://www.womenpeacesecurity.org/>

- Dites clairement ce que vous souhaitez que fasse votre correspondant; commencez par une accroche, une simple phrase factuelle de façon à retenir l'attention du lecteur;
- Expliquez brièvement pourquoi vous pensez que le destinataire devrait agir de telle façon et aidez-le (ou la) à comprendre pourquoi son action est nécessaire. Incorporez des messages-clés tout au long de la lettre, mais évitez les répétitions;
- Utilisez des phrases et des paragraphes courts mais bien centrés sur votre sujet;
- Évitez le jargon ou les acronymes.

Les lettres suffiront rarement à provoquer par elles-mêmes le changement; elles devront donc être combinées avec des réunions formelles ou informelles et avec d'autres actions.

Comités et conseils

Il peut être utile de siéger dans des comités et des conseils. Ce sont des plate-formes efficaces à partir desquelles diffuser les opinions de votre organisation et influencer directement sur le public et la politique. De même, vous pouvez aussi inviter les parties prenantes importantes à siéger au conseil de votre organisation.

Auditions parlementaires

En général, le parlement a deux tâches: surveiller l'exécutif et représenter les intérêts de l'ensemble des citoyens. Au cours des auditions parlementaires, les politiciens sont en liaison avec des experts externes sur un sujet donné. Les OSC, considérées expertes dans un domaine concret y participent habituellement; finalement les auditions visent à donner aux politiciens l'information dont ils ont besoin pour faire leur travail au parlement.

Commissions parlementaires

Les commissions parlementaires qui traitent de sujets de sécurité et de justice sont des points d'entrée importants pour les actions de défense des droits. Il existe plusieurs types de commissions, les commissions permanentes (par exemple, de la défense) et les commissions ad hoc dont le but est de travailler sur un sujet spécifique (par exemple sur l'évolution de la politique nationale de sécurité). Du fait que le parlement a un rôle authentique à jouer dans le contrôle de la défense en particulier, et, plus généralement, dans celui de la sécurité et de la justice, il sera un interlocuteur majeur pour les OSC.

Réseau

S'il est praticable, le travail en réseau directement avec les ministres et les autorités des ministères et des administrations intéressés, ainsi qu'avec les organismes intergouvernementaux est capital pour faire passer votre message. Cela peut prendre plusieurs aspects, formels ou informels, dont certains ont déjà été évoqués plus haut. Il est intéressant de considérer plusieurs canaux de communication pour atteindre les décideurs importants. Les agents de l'intérieur, tels que les états-majors et les associés, peuvent aider, comme le peuvent aussi les agents externes tels que les médias et les organisations influentes. Une fois les canaux de communication ouverts, demeurez proactifs et maintenez un flux régulier de communication.

Défense des droits au niveau communautaire

Les OSC qui ont pour spécialité l'égalité des sexes et les droits des femmes peuvent servir de lien critique entre la réalité de l'insécurité dont souffrent les hommes et les femmes, et les décideurs aux niveaux national et international. Les organisations spécialisées dans la sécurité et qui agissent au niveau des collectivités, ont

souvent des réseaux de base qui leur permettent d'identifier les besoins cruciaux de sécurité tels qu'ils sont ressentis par la population dans sa vie de tous les jours.

De telles données seront d'une importance capitale, à la fois pour le processus de révision du secteur de la sécurité et pour l'alerte précoce, deux attitudes indispensables à la détermination des priorités et de la politique de sécurité nationale.

Les moyens d'inciter les communautés locales à débattre de la politique de sécurité, de sa formulation et à participer aux actions de mobilisation comprennent:

- L'aide aux OSC proches de la base pour qu'elles formulent les besoins et les priorités de sécurité au niveau local;
- La facilitation de l'interaction entre des groupes communautaires, y compris les autorités non étatiques si nécessaire, et les pourvoyeurs locaux de sécurité;
- La contribution au développement des stratégies locales de sécurité qui traitent par exemple, des violences liées au sexe;
- Le partenariat avec les groupes communautaires en fournissant aux parties prenantes nationales des enseignements comparatifs et des conseils, adaptés au contexte, en vue d'une approche plus cohérente et plus stratégique de la formulation de la politique de sécurité;
- La surveillance pour s'assurer que les mesures de sécurité adoptées au niveau national sont appliquées localement;

L'engagement au niveau local est essentiel car les acquis politiques au niveau national ne descendent pas automatiquement vers les collectivités et peuvent n'avoir sur elles que peu ou pas d'impact. Aussi les activités soutenues de mobilisation pour la défense des droits sont-elles essentielles lors de l'interprétation, de la promulgation et de la mise en œuvre d'une loi. L'importance de la mobilisation est réelle car tant qu'un système de valeur particulier est en place, il est difficile de rendre opérantes de nouvelles normes inscrites dans la loi, et cela requiert une action aux niveaux local, national et international.

Encadré 5.9 Occasions de mobilisation au niveau local en Sierra Leone

Dans la Sierra-Leone, l'Office de sécurité nationale (ONS) est associé aux Comités de sécurité provinciaux (PROSEC) et aux Comités de sécurité de district (DISEC) au niveau local. Les PROSEC et les DISEC constituent des forums de consultation destinés à évaluer les menaces de sécurité à travers le pays et à y répondre de manière adéquate. Des institutions de sécurité décentralisées situées à l'intérieur du pays peuvent servir de mécanismes d'alerte précoce pour le gouvernement car elles rendent compte directement à l'ONS qui assure un rôle de secrétariat pour le Conseil National de sécurité et, partant, pour le chef d'Etat.

Les PROSEC et les DISEC ont fourni aux OSC une occasion d'influer sur les mesures de sécurité au niveau local. Ils ont été mis en place pour donner aux OSC une plateforme d'où elles peuvent exprimer leurs préoccupations en matière de sécurité pour le compte de leurs communautés et s'assurer que les mesures de sécurité reflètent bien les vrais besoins du public.

Source: http://www.daco-sl.org/encyclopedia/1_gov/1_4ons.htm

Réseaux et coalitions – la force dans le nombre

En général une campagne de mobilisation pour la défense des droits sera d'autant plus puissante qu'elle s'appuiera sur un réseau ou une coalition d'OSC. Un réseau apportera la force par le nombre et aidera à protéger les organisations isolées contre des pressions politiques ou des tentatives d'abus de pouvoir. Il peut aussi être rentable de mettre en pool les ressources humaines et financières.

Dans de nombreux pays, il peut être difficile pour les OSC de s'impliquer directement dans des questions de sécurité et de justice, y compris dans des processus décisionnels, en raison d'un environnement politique fermé, voire hostile. La réforme du secteur de la sécurité (RSS) consiste en fin de compte à modifier les relations de puissance et l'émancipation de ceux qui étaient jusque là privés de sécurité, conduit à une érosion de la puissance brutale exercée par ceux qui monopolisaient les relations de pouvoir dans leur propre intérêt. La participation à des discussions et à des mécanismes liés à la sécurité au niveau régional peut donc être un moyen important pour exercer une pression sur les décideurs au niveau national. On accorde généralement plus de crédibilité aux OSC qui sont membres de réseaux nationaux et internationaux, ou qui ont des partenaires internationaux. Un tel soutien peut être utilisé comme levier pour confronter les gouvernements sur l'évolution des politiques de sécurité.

Pour construire une coalition d'OSC susceptibles d'influer sur les politiques et les activités des acteurs du secteur de la sécurité, les points suivants doivent être gardés à l'esprit:

- La diversité des groupes et organisations représentés dans le réseau;
- La création d'un ensemble de principes communs au réseau pour éviter d'empiéter sur les domaines d'action individuels de chaque membre. Des règles de base doivent donc être fixées dès le départ: quels sont les objectifs et les paramètres de la coalition? A qui la coalition doit-elle rendre des comptes? Quelle est la durée de la coalition? Comment le groupe est-il dirigé? Qui en est le porte-parole?;
- La connaissance spécifique du mode de fonctionnement du secteur de la sécurité, des processus décisionnels, et de la représentation vigoureuse des questions de parité hommes/femmes pour guider le processus (un point connexe est la disponibilité, au sein du réseau, de connaissances spécialisées qui ne sont pas immédiatement accessibles aux décideurs);
- L'instauration et le maintien de la crédibilité des OSC (voir le chapitre neuf de ce guide).

Encadré 5.10 Le Réseau africain du secteur de la sécurité

L'ASSN (Ndt: Réseau africain du secteur de la sécurité), fondé par le Réseau britannique pour la prévention des conflits en Afrique, donne un exemple illustré de la façon dont un réseau d'organisations peut amplifier la voix de chacune des organisations individuelles dans le domaine de la RSS. L'ASSN fut fondée pour créer une cohésion parmi différents OSC et réseaux d'OSC travaillant dans ce domaine et pour éviter la duplication. En réunissant ces organisations dans un 'réseau de réseaux' africains, on facilite l'identification des compétences foncières de chaque membre. De plus, en évitant le recouvrement de ces compétences, les organisations individuelles se trouvent renforcées pour apporter une plus-value à l'ensemble du réseau avec l'intention de contribuer aux programmes de paix et de sécurité africains.

L'ASSN envisage des collectivités continentales et régionales de sécurité capables d'utiliser les ressources disponibles et le pool de connaissances qui existent en Afrique et ailleurs pour parvenir à des

secteurs nationaux de la sécurité bien gouvernés et à des arrangements collectifs plus efficaces en matière de paix et de sécurité.

En partageant les connaissances et les enseignements accumulés, l'ASSN cherche à créer un cadre favorable au renforcement des capacités et à la promotion du dialogue avec une pluralité d'acteurs et de sujets en rapport avec la réforme et la transformation de la gouvernance du secteur de la sécurité, et à stimuler les débats informels visant à influencer positivement la politique et les décideurs.

A cette fin, l'ASSN a récemment coparrainé un séminaire pour discuter des enseignements tirés du processus de révision de la défense ougandaise, organisé deux sessions de dialogue sur la RSS au Liberia, coordonné un projet de recherche sur les dispositions de la RSS dans le cadre d'accords de paix, et mis au point et conduit une formation sur la RSS dans divers pays africains.

Source: <http://www.africansecuritynetwork.org/>

Travailler avec les médias

Le travail avec les médias a le potentiel de renforcer une campagne de mobilisation pour la défense des droits. Idéalement, il promeut l'examen public du secteur de la sécurité en partageant l'information sur les efforts de réforme. Les médias peuvent être l'effet multiplicateur critique d'une campagne de mobilisation, et ils s'impliqueront souvent si on leur demande de le faire.

Travailler avec les médias a le potentiel d'élargir le champ d'une campagne de mobilisation à des secteurs de la société qui peuvent manquer d'expertise technique ou d'intérêt personnel voire professionnel pour le secteur de la sécurité, mais qui, fondamentalement, sont les premiers consommateurs de la sécurité et de la justice ainsi fournies.

Encadré 5.11 Avantages et gageures du travail avec les médias

Avantages	Gageures
<ul style="list-style-type: none">• Elargit le champ de votre campagne de mobilisation à de nouveaux segments de la société• Accroît substantiellement le soutien populaire, et augmente ainsi la pression sur les décideurs• Déclenche l'intérêt des médias sur un nouveau sujet, suscitant ainsi le débat• Encourage une couverture plus en profondeur• Permet une représentation précise des sujets qui relèvent des activités du secteur de la sécurité	<ul style="list-style-type: none">• Expliquer des matières complexes de telle façon que les consommateurs en bout de chaîne de sécurité et de justice, la population, comprennent et apprécient• Ne pas comprendre les règles de travail avec les médias• Risque de présentation erronée si les messages manquent de clarté• Publicité négative

C'est particulièrement vrai dans la mesure où la RSS et la gouvernance du secteur de la sécurité sont en train de devenir des préoccupations de politique publique, tout en demeurant entourées d'un certain degré de confidentialité.

Si l'on a su éveiller l'intérêt des médias, les journalistes peuvent être encouragés à rendre compte de sujets tels que l'accès aux tribunaux ou l'implication populaire dans la formulation des politiques de sécurité.

Il faut garder en mémoire que les médias ne raconteront pas forcément une histoire de la façon dont une organisation ou une coalition de défense des droits souhaiterait qu'elle le soit. En particulier dans les Etats en transition, les médias franchissent souvent la frontière entre la promotion du contrôle et le sensationnel. Cela implique que l'on soit d'autant plus clair dans les messages qu'une organisation veut faire passer: il doit être aisé de distinguer entre la défense des droits et l'analyse constructive d'un côté et le militantisme politique et les analyses infondées de l'autre.

L'encadré 5.12 indique les mesures qu'une organisation peut prendre pour mettre au point les messages qu'elle veut faire passer sur le sujet qu'elle défend.

Encadré 5.12 Conseils pour obtenir un effet multiplicateur en travaillant avec les médias

Messages-clés

- Identifiez et suivez jusqu'au bout les 2-3 points que vous voulez faire passer
- Ramenez toujours une interview ou une discussion sur ces points

Parlez d'une seule voix

- Si vous travaillez dans une coalition, assurez-vous que tous ses membres comprennent les messages qui sont communiqués à la presse
- Il est conseillé de nommer un(e) porte-parole

Contactez directement la presse

- Soyez proactif(ve): ne réagissez pas seulement aux informations qui sont dans la presse, mais faites connaître des histoires et diffusez des communiqués de presse
- Ecrivez aux rédacteurs en chef pour stimuler les débats; cela doit être bref et sur le sujet

Leur rendre les choses faciles

- Donner des informations écrites claires et concises, comme pour un dossier ou une conférence de presse. Cela peut comprendre une information sur les contacts, sur les questions qui sont à l'origine de la mobilisation, mais aussi sur les opinions contraires, sur les faits et les statistiques

Conférences et bulletins de presse

- Connaissez les heures de bouclage et le meilleur moment pour contacter la presse
- Ayez des dossiers de presse à portée de main
- Faites des réunions sur le contexte de façon que les journalistes puissent mener leur propre enquête

Soyez une source crédible

- Devenez une source sûre de façon que la presse vienne à vous et à votre organisation en quête d'une information qui fasse autorité sur les différents aspects de la gouvernance du secteur de la sécurité
- La crédibilité, quand on traite avec des acteurs du secteur de la sécurité, est étroitement liée à un niveau d'expertise technique.
- N'invitez les médias que si vous avez quelque chose à dire.
- Si vous utilisez des statistiques, assurez-vous de leur exactitude

Quand vous apparaissez à la TV ou à la radio

- Collez à vos messages-clés
- Investissez dans la formation de techniques d'interview

Évaluez votre campagne

- Documentez et évaluez votre couverture de presse, tirez les enseignements des campagnes précédentes

Source: 'jusqu'à ce que cesse la violence, Boîte à outils pour la défense des droits', 2005, <http://www.vdayeurope.org/newsletters/advocacydoc.pdf>

Voir aussi 'Média Advocacy for Nonprofit Organizations', publié par le Michigan Resource Centre sur la violence domestique et sexuelle, qui dresse la liste de nombreuses ressources pertinentes. C'est disponible en ligne sur <http://www.mcadsv.org/mrcdsv/resource/Bibliographies/Média%20Advocacy%20for%20Nonprofits.pdf>

Surveillez et évaluez votre stratégie de mobilisation

Développer les cadres appropriés pour surveiller et évaluer des campagnes de défense de droits est un exercice éprouvant pour plusieurs raisons. Les relations de cause à effet entre les actions de mobilisation des OSC et leurs résultats sont difficiles à déterminer. Le secteur de la sécurité est un jeu complexe d'institutions reliées entre elles, et au sein desquelles les décisions sont souvent prises d'une manière opaque, si bien que les causes et les effets ne sont souvent pas révélés au domaine public auquel appartiennent les OSC. En réalité, l'impact d'une action de mobilisation peut être considéré comme ayant l'effet, dans le temps, d'un frémissement sur les changements et les réactions. C'est pourquoi il reste difficile d'identifier exactement ce qui a causé un certain impact.

Les facteurs externes sont identiquement imprévisibles, tels que la situation politique dans un pays, les actions de mobilisation d'autres organismes, y compris des OSC, ainsi que la relève des personnels (c'est à dire de personnalités qui auront une influence directe sur le succès de vos buts et objectifs de campagne de défense des droits).

Compromis contre victoire est un autre point à prendre en compte car il est très improbable d'atteindre tous les objectifs d'une campagne de mobilisation pour la défense des droits. De plus, un compromis est en réalité plus susceptible de vous faire atteindre votre but de long terme que la satisfaction de vos objectifs de court terme ne vous le permettrait. Par ailleurs, bien que le but de long terme soit clair, il peut perdre de sa pertinence au fil du temps: les indicateurs de succès devraient alors être modifiés en conséquence.

Les buts de la défense des droits, tels que le changement de politique et la modification des comportements, relèvent du long terme, ce qui constitue également une gageure pour mesurer l'impact, par opposition aux résultats.

Une observation plus pragmatique révèle qu'une évaluation nécessite des ressources humaines et financières dont, souvent, les OSC ne disposent pas. Toutefois, pour tirer des enseignements, la surveillance et l'évaluation constituent un exercice d'une importance capitale à entreprendre pendant, ou immédiatement après, la conclusion d'une campagne de défense des droits, étant donnée la turbulence des personnels au sein des OSC.

Ceci dit, il y a de nombreux sujets qui peuvent être évalués, et une campagne de mobilisation peut aider à le faire, dans la mesure où cela peut rentrer dans le cadre des activités de plusieurs organisations.

Encadré 5.13 Cadre pour comprendre les résultats et l'impact possibles de la défense des droits et du travail de mobilisation¹¹

Dimension du travail	Indicateurs de progrès	Indicateurs de changement et impact de plus long terme
<ul style="list-style-type: none"> • Changements politiques et législatifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogue accru sur un sujet • Mise en relief d'un sujet • Changement d'opinion des parties prenantes et des décideurs • Changement de la rhétorique publique • Changements dans les publications écrites 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement de politique • Changement de législation. • Mise en œuvre des changements politiques et législatifs • Changements positifs dans la vie des gens suite aux changements politiques et législatifs
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la société civile par la collaboration (ONG, mouvements sociaux, réseaux, organisations communautaires, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement des compétences, des capacités, des connaissances et de l'efficacité des membres individuels • Changement au sein des groupes civils (capacité, compétences d'organisation et efficacité) • Plus grande synergie de buts et d'action dans les réseaux et les mouvements • Changement dans la collaboration, la confiance ou l'unité des groupes de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité accrue du travail de la société civile • Groupes civils actifs pour influencer les décideurs de telle façon que les plus pauvres en bénéficient.
<ul style="list-style-type: none"> • Elargir l'espace démocratique ou l'espace dans lequel les groupes de la société civile peuvent effectivement jouir d'une plus grande liberté d'expression 	<ul style="list-style-type: none"> • Plus grande acceptation/reconnaissance des groupes civils • Existence de forums permettant aux groupes civils d'entrer dans une plus grande gamme de décisions • Légitimité accrue des OSC 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation accrue des groupes de la société civile pour influencer les décisions • Changement en matière de responsabilisation et de transparence des institutions publiques
<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les politiques axées sur la population 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir davantage conscience des droits individuels et des systèmes de pouvoir qui les obèrent • Changement dans la capacité des OSC à mobiliser et à défendre les droits en leur propre nom 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès amélioré pour les plus pauvres à la sécurité et à la justice

¹¹ J. Chapman, 'Monitoring and Evaluating Advocacy', PLA Notes, 43:48-52, 2002.

Conclusion

Les activités du secteur de la sécurité, notamment celles qui concernent les questions de défense et de sécurité nationales, sont souvent entourées de secret. Les affaires de sécurité nationale l'exigent jusqu'à un certain point, mais faire de la sécurité un domaine strictement intergouvernemental serait contreproductif. Le secret peut couvrir une mauvaise gestion financière due à la corruption ou au manque d'expertise.

Les actions de défense des droits par les OSC jouent un rôle majeur en obligeant l'exécutif à un certain degré de transparence et de responsabilisation quand il est question de prestations de justice et de sécurité. Ce chapitre a abordé quelques unes des voies dans lesquelles la défense des droits, en relation avec le secteur de la sécurité peut être utilisée parmi les acteurs de la sécurité et de la justice aux niveaux local, national et international pour apporter des changements dans les politiques et les pratiques. Il donne une vue d'ensemble de la façon dont se planifie une campagne de mobilisation pour la défense des droits, y compris le rôle central d'une recherche forte, le travail en réseau et la façon de suivre et d'évaluer l'impact du processus.

En conclusion, il est important de noter que votre stratégie de défense des droits ne s'appliquera que si vous donnez l'image positive d'un expert dans le domaine que vous défendez. Si vous prenez une responsabilité dans une OSC locale, nationale ou internationale, vous devez comprendre les arrangements institutionnels politiques et bureaucratiques du contexte dans lequel vous opérez. Vous positionner comme un expert suppose également que vous parlez bien le même langage que celui des acteurs de la sécurité.

Etre expert ne signifie pas seulement que vous avez l'aptitude de faire entendre vos préoccupations de sécurité, et celles des autres, toute significative que soit cette aptitude. Cela signifie aussi que vous avez à réfléchir aux différentes réponses que l'on peut attendre des institutions de sécurité – souvent conservatrices et résistantes aux changements radicaux- et des gouvernements ne disposant que de ressources financières et humaines limitées. Changer les institutions et les pratiques de ceux qui les soutiennent est un processus au mieux incrémentiel et votre stratégie de mobilisation des droits doit donc être structurée en conséquence.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Bâtissez et arrêtez une stratégie pour votre campagne de défense des droits

- ✓ Identifiez les sujets-clés
- ✓ Identifiez les parties prenantes-clés
- ✓ Identifiez le but et les objectifs
- ✓ Identifiez les messages-clés
- ✓ Identifiez les plate-formes de communication
- ✓ Identifiez les indicateurs pour prendre note des progrès
- ✓ Identifiez les obstacles majeurs
- ✓ Identifiez les besoins de recherche
- ✓ Identifiez un plan de travail
- ✓ Identifiez un budget, des ressources humaines et une liste de compétences
- ✓ Identifiez les risques

Ciblez les campagnes aux niveaux appropriés

- ✓ Faites le siège des institutions démocratiques locales et des fournisseurs locaux de sécurité
- ✓ Faites le siège des institutions démocratiques au niveau national et des ministres chargés de la sécurité
- ✓ Faites le siège des acteurs régionaux et internationaux pour leur demander assistance

Comprendre l'élaboration de la politique

- ✓ Identifiez quels organismes et institutions sont responsables de la politique de sécurité
- ✓ Identifiez leurs principaux décideurs.
- ✓ Identifiez les représentants démocratiques principaux dont les uns sont responsables de la politique de sécurité et les autres intéressés par elle.

Construisez des réseaux et des coalitions de groupes d'OSC aux tendances similaires

- ✓ Travaillez avec les médias
- ✓ Promouvez les messages clés
- ✓ Parlez d'une seule voix, en tant que réseau
- ✓ Contactez directement la presse
- ✓ Donnez des conférences de presse
- ✓ Distribuez les dossiers de presse
- ✓ Maintenez votre crédibilité

Surveillez et évaluez votre stratégie de défense des droits

- ✓ Identifiez les changements de politique effectifs
- ✓ Renforcez la collaboration des OSC

6

Angela Mackay

Formation

Ce chapitre s'intéresse aux différentes façons pour les organisations de la société civile de s'impliquer dans le développement et la conduite de la formation en vue d'une gouvernance efficace, transparente et démocratique du secteur de la sécurité.

Il y a peu d'exemples de la façon dont la formation a été faite aux agents du secteur de la sécurité ou à d'autres OSC par les OSC; pas plus qu'on en a sur le niveau de succès, sur les enseignements tirés ou sur les bonnes pratiques. Par comparaison avec d'autres sujets relatifs à la démocratisation, les moyens de formation sur le contrôle du secteur de la sécurité sont limités en nombre, et, dans certains cas, en qualité. Plusieurs facteurs contribuent à l'expliquer: le manque de formation, même embryonnaire, des organisations de la société civile dans beaucoup d'endroits où est entreprise la réforme du secteur de la sécurité; l'absence systémique d'une évaluation et d'un suivi sérieux des activités de formation; la pénurie de moyens culturels appropriés déconnectés des modèles occidentaux, mais aussi en matière de langues et d'exemples, l'hésitation mutuelle des OSC et du secteur de la sécurité à s'engager dans une telle activité politique. Pour ceux qui se sont impliqués dans cette question, la création par eux-mêmes des aides pédagogiques s'est révélée être le chemin le plus efficace à suivre. Ce chapitre examine aussi comment les OSC peuvent générer elles-mêmes des aides pédagogiques taillées à leurs besoins ainsi que les variables à prendre en compte pour les réaliser.

Surtout, la formation est une fonction concrète et tangible que peuvent assumer les OSC. Pour clarifier les possibilités et les limitations de la formation, et aider les OSC à remplir cette fonction, ce chapitre

- explorera les défis potentiels et la réaction des OSC
- examinera la formation comme un processus capable de raffermir et de renforcer le contrôle et la réforme du secteur de la sécurité
- utilisera des exemples pour démontrer ce que la formation reposant sur des principes peut accomplir
- offrira des conseils et des exemples pratiques sur la méthodologie et le contenu de la formation

Définitions

Pourquoi des organisations de la société civile?

Il est important de s'assurer de la plus large représentation possible de la société civile dans les activités de formation, en raison des perspectives spécifiques et variées qu'elles peuvent apporter. Toutes les organisations et associations qui existent hors de l'Etat doivent être autorisées à y rentrer. Une telle intégration permet non seulement de créer un processus de réforme et de le renforcer; mais aussi d'émettre cet important message: 'la sécurité affecte et est affectée par tous les éléments de la société'.

Formation – une définition

- La formation et l'éducation sont fréquemment prises l'une pour l'autre. Dans le contexte de ce guide, on entend par formation les activités dont le but ultime est de stimuler les connaissances et les idées pour permettre aux personnels en formation de modifier leurs attitudes et d'acquérir des techniques propres à modifier les comportements.
- La formation ne se réfère pas à un cursus académique de longue durée sanctionné par des licences et des diplômes ou qui requiert des examens et des évaluations complexes.
- Dans le cadre de l'interprétation élargie de la sécurité humaine, la formation à la gouvernance de la sécurité ne se réfère à aucun moment à la formation technique traditionnelle des militaires ou des policiers, mais au développement de la compétence et des techniques requises par les forces de sécurité pour mettre en pratique, soutenir et personnaliser l'état de droit, ainsi que les normes et les standards des droits humains.
- Le contenu de la formation à la réforme du secteur de la sécurité couvre une grande variété de sujets qui incluent, de façon non exhaustive, les éléments suivants:
 - Commandement et gestion
 - Méthodes et techniques d'interrogation
 - Codes et conduite des droits humains
 - Droits et protection de l'enfance
 - Parité sexuelle, droits humains et état de droit
 - Police de proximité et sûreté communautaire
 - Gestion de conflit
 - Techniques de contact: communication, négociation, facilitation
 - Méthodes de surveillance et de contrôle
 - Travail avec les médias

Les audiences ciblées peuvent être extrêmement diverses, du niveau des anciens à celui des jeunes, ainsi qu'au travers des différents services, y compris les forces armées, tous les types de police, les unités spécialisées, les garde-frontières, le personnel pénitentiaire, les compagnies de sécurité privées et les personnalités publiques.

- La formation peut revêtir une variété de formes et n'est pas nécessairement structurée, formelle ou confinée à une salle de classe: elle inclut les séminaires, les tables rondes, les ateliers, les discussions publiques, les échanges de métier et les exercices sur le terrain.
- De plus en plus la formation se passe sur le lieu de travail, par le biais d'un mentor, d'un «coach», de la constitution d'une équipe ou par un système de soutien en tête à tête.

Globalement, la formation est une partie du remède, mais n'est pas tout le remède.

Défis potentiels et leurs réponses

L'encadré 6.1 met en évidence les sujets les plus vraisemblablement abordés par une OSC impliquée dans la formation. Ces sujets dépendent du contexte et se présenteront avec différents degrés de complexité et de signification en différents endroits; leur pertinence diffère selon l'environnement dans lequel on opère (sociétés après conflit, en transition ou autres contextes). Les incitations seront aussi variables que les situations d'une OSC au début de son développement. Aucune des solutions proposées n'est facile à appliquer, mais les réponses qui figurent ici sont des points d'entrée et des arguments persuasifs dans la mise sur pied de stratégies

de formation globales. Les contributions que l'on espère voir apporter par les bailleurs de fonds et les autres soutiens externes à la réalisation du projet sont également soulignées. Globalement, les défis existent à la fois au sein des OSC et de l'environnement extérieur dans lequel elles évoluent. Les réponses, toutefois, méritent d'être réglées et adaptées à cette grande variété d'influences.

Les OSC ne peuvent pas résoudre les problèmes externes tels que l'équipement inadéquat ou la paie irrégulière des forces armées, mais elles peuvent prendre leurs responsabilités et reconnaître les facteurs négatifs qui agissent sur le secteur de la sécurité et sur ses gestionnaires politiques. Les succès de la formation des OSC ne sont pas la seule solution à la gouvernance et à la réforme du secteur de la sécurité: les donateurs et les autres soutiens peuvent aider à façonner un environnement propice aux activités conjointes et partagées, ainsi qu'à clarifier les relations entre les organismes étatiques et les OSC, au moins dans les stades initiaux de leur implication.

Les fonds des bailleurs conditionnent souvent la survie des OSC, mais il y a une responsabilité mutuelle à limiter l'asymétrie entre le donateur et le bénéficiaire. Les donateurs, comme des entraîneurs professionnels, doivent rester hors du terrain du processus de formation en n'exerçant qu'un contrôle limité sur le développement des capacités locales, sur le contenu et sur les politiques, tout en apportant un soutien marqué, de l'information, des encouragements, des conseils et des ressources. L'encadré 6.2 suggère la façon de lier les défis le plus fréquemment rencontrés au soutien des donateurs.

La formation vue comme un processus

Toutes les activités de formation doivent être liées de façon démontrable à la réalisation des buts essentiels de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité. La formation étant un outil destiné à s'assurer du maintien des normes et à aider au changement, ses bénéfices doivent être clairement définis, quantifiables et réalisables et sa mise en œuvre doit se faire à une allure compatible avec les capacités des groupes cible et de la société dans son ensemble.

En règle générale la formation est trop souvent considérée comme une panacée voire comme la pièce manquante qui, une fois remise en place, devrait résoudre toutes les déficiences qui proviennent d'un manque d'information, de connaissance, d'expérience et de technique. Si l'on s'engage avec des attentes irréalistes, des ressources insuffisantes et une planification inadéquate, on s'expose à des déceptions et à des récriminations; les bénéfices attendus de la formation s'en trouveront sapés et la confiance publique endommagée. Aussi la formation doit-elle être positionnée comme un élément intégral d'une stratégie à la base élargie.

Dans quelques cas, l'urgence de 'développer des capacités', particulièrement dans des situations post-conflit et dans des Etats en transition, peut donner lieu à des formations multiples, mal connectées, concurrentes et dupliquées, d'autant que les donateurs sont souvent résolus à être visibles et que la formation est identifiée comme une cible facile et à portée. Or la formation n'est pas un exercice de relations publiques, mais un exercice de renforcement de la démocratie. Des produits tangibles – les manuels et les stages- sont secondaires par rapport à des options telles que 'l'apprentissage créatif ou la découverte croissante' pour les parties prenantes locales.¹

¹ Fukuda, Sakiko, Carlos Lopes and Khalid Malik (eds), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*, UNDP/Earthscan, London, 2002.

Différents sujets doivent aussi être traités pour créer une capacité durable de développement aux niveaux individuel et institutionnel, ainsi qu'un environnement favorable au processus. A partir de ses programmes de développement Capacité 21 et Capacité 2015, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) promeut des approches globales pour le développement des capacités orientées vers leurs objectifs, construites sur des sujets réels, afin de prendre en compte les changements autant structurels qu'environnementaux requis pour que le développement des capacités ait un impact durable. Ces approches ont été dûment endossées par les professionnels du développement, les institutions et les organisations du développement ainsi que par la communauté des donateurs. Fondée sur un processus rigoureux d'évaluation capacitaire, l'approche de développement de capacités en détaille les stratégies dans quatre dimensions organisationnelles: i) la réforme institutionnelle et ses stimulants, ii) Les capacités de direction, iii) l'éducation, la formation et l'apprentissage et iv) la responsabilisation et les mécanismes vocaux. A leur tour, chacune de ces stratégies de réponse devrait idéalement aborder au moins deux des points d'entrée suivants, pour rendre effectivement possible un processus de développement de capacité:

- a) Un environnement propice – la culture, les contraintes et les stimulants, les cadres de la politique, l'interaction des groupes/réseaux/organisations par lesquels les individus sont capables de fonctionner, par exemple l'environnement légal et judiciaire, et l'environnement de gestion financière;
- b) Le niveau de l'organisation – donne aux individus la cadre nécessaire pour se connecter et atteindre des objectifs hors d'atteinte pour des capacités individuelles, la manifestation collective de ces capacités individuelles, tels que les ministères, les départements, les districts, les ONG, etc.;
- c) Le niveau individuel – là où se trouvent connaissances et de compétences, la composante de base des organisations, la cible des évaluations de performance individuelle, la responsabilité des organisations.²

Souvent, l'absence à la fois d'évaluation et d'un lien clair entre la formation et les résultats tangibles, non seulement gaspille les ressources mais contribue en plus à une perte de confiance dans la formation. L'évaluation de la formation est capitale en ce qu'elle contribue à améliorer les pratiques, les résultats et la confiance du public.

La formation n'est pas une entreprise passagère. Mais elle demande plutôt des investissements importants en temps et en énergie ainsi qu'une vision et un engagement à long terme. Il n'y a pas de solution miracle face aux besoins de formation, en termes qualitatifs et quantitatifs. De plus, les OSC qui s'activent à développer une identité et une crédibilité intrinsèques ont besoin de soutien et de financement afin de demeurer impliquées dans le long terme.

La formation est un processus, pas un évènement isolé. Les flambées d'activité du court terme ont une valeur limitée.

L'instruction des adultes

Les OSC qui s'impliquent dans des activités de formation doivent adapter leurs méthodes d'enseignement à l'instruction des adultes car la plupart des bénéficiaires des stages qu'elles proposent seront vraisemblablement des étudiants d'âge mûr. La section qui suit présente des conseils pour enseigner aux adultes.

² Pour en lire plus sur la façon d'appliquer le développement capacitaire global, reportez-vous à la bibliothèque des concepts des outils et des guides, sur <http://www.capacity.undp.org/> et OCDE/ CAD, 'The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice'. DAC Guidelines and Reference Series, 2006, www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf

Les adultes connaissent leurs capacités et éprouvent le besoin d'être d'actifs –plutôt que de passifs- récepteurs d'information. Quelque soit le sujet, l'enseignement joue sur les émotions autant que sur la raison; ceci est d'autant plus vrai qu'on aborde des sujets plus sensibles. Les adultes ont besoin de pratiquer, de discuter et d'endosser un rôle actif dans la résolution des problèmes.

Un changement d'attitude requiert de modifier non seulement sa compréhension de la façon dont une chose est faite, mais aussi de modifier ses convictions sous-jacentes quant à savoir les raisons pour lesquelles elle est ainsi faite. Des décennies d'attitudes et de pratiques figées chez les acteurs du secteur de la sécurité ne changeront pas significativement parce qu'un formateur dit qu'elles le doivent.

Les adultes ont un ensemble d'attitudes bien établi par rapport à ce qu'ils croient être bon, correct et moral, fondé sur leurs convictions. Espérer leur faire changer d'attitudes c'est défier un aspect de leur identité; en d'autres termes, les adultes ont besoin d'être convaincus avant de changer d'attitude. S'ils changent d'attitude pour des raisons négatives comme la peur, l'anxiété, l'animosité, ou à la suite de manipulations ou de menaces, ce changement ne sera pas durable et, à terme, les standards de performance comme la qualité du travail ne s'en trouveront pas améliorés.

Encadré 6.1 Sujets qui suscitent l'implication d'une OSC dans la formation

Défis potentiels (internes)	Réponses	Donateur et autre soutien institutionnel
Méfiance et suspicion mutuelles provoquent hésitation et tension	<ul style="list-style-type: none"> i) Prendre le temps de construire des relations ii) Mener des évaluations et des analyses de formation conjointe pour identifier les besoins de formation iii) Identifier les points de contacts compétents et cohérents pour communiquer avec les partenaires du secteur de la sécurité iv) Identifier les 'champions' du secteur de la sécurité pour soutenir ses activités v) Développer des programmes de formation ensemble et sélectionner pour commencer des sujets de formation d'intérêt mutuel comme les réactions civiles et militaires aux urgences civiles non politiques ³ vi) Diriger des tables rondes avec le secteur de la sécurité sur le détail des programmes de formation vii) Former des groupes de 'dialogue'/des réseaux dédiés pour assurer une communication continue 	<ul style="list-style-type: none"> i) La reconnaissance accroît la légitimité des OSC ii) Manifester son soutien aux champions et aux leaders iii) Agir comme un facilitateur plutôt que comme un directeur iv) Soutenir le développement des réseaux et la liaison avec les expériences régionales

³ Michael Pugh, 'Civil Society and the Security Sector: SSR is Too Serious a business to be Left to Soldiers' in Sourcebook on Security Sector Reform, Fluri, Philipp and Hadzic, Miroslav (eds), CCMR, Belgrade, 2004.

Défis potentiels (internes)	Réponses	Donateur et autre soutien institutionnel
Le financement par l'Etat de formateurs au profit des OSC limite la souplesse et l'indépendance de ces dernières	<ul style="list-style-type: none"> i) Incorporer des critères de référence de court terme et mesurables pour démontrer les résultats aux financiers étatiques. ii) Ne pas accepter de restrictions au rôle de surveillance (s'il s'applique) comme une condition de financement par des organismes étatiques nationaux iii) S'allier à des réseaux cadre pour protéger les ONG locales des pressions et des abus étatiques iii) faire preuve de transparence et d'efficacité dans l'usage des fonds- inviter les responsables financiers de l'Etat à assister et à observer la formation iv) Utiliser le succès pour accroître la flexibilité 	<ul style="list-style-type: none"> i) Aligner les politiques et les intérêts du donateur et du receveur – s'assurer que les actions de formation s'accordent avec la vision exprimée de la RSS- ou risquer un manque de crédibilité ii) Aider les OSC locales à créer des partenariats avec les organismes régionaux et internationaux iii) Défendre les OSC contre l'intimidation
Demandes diverses et concurrentes pour l'implication de l'OSC dans tous les domaines de la RSS ⁴	<ul style="list-style-type: none"> i) Etablir des priorités ii) Clarifier les fonctions principales des OSC soit fournisseur direct de service, recherche, mobilisation, intermédiaire soit médiatrice iii) Identifier l'OSC de pointe dans différents domaines iv) Reconnaître et exercer ses points forts; résister aux demandes d'être «tout à tous» v) Se spécialiser et se concentrer: droits des enfants, des femmes et des minorités; sûreté collective; prévention du trafic vi) Initier des pratiques en collaboration plutôt qu'en compétition ou en duplication vii) S'assurer que les réactions demeurent liées à la volonté publique et ne sont pas le produit d'une 'élite' d'entrepreneurs 	<ul style="list-style-type: none"> i) Ne pas faire de demandes déraisonnables à des institutions fragiles ii) Utiliser des réseaux et des organisations de grande couverture pour identifier les ressources et les meilleures pratiques et les incorporer aux activités de l'OSC
Diverses OSC locales manquent de cohésion, de concentration et d'organisation; dans certains contextes, leur présence est minimale voire nulle; ou sont considérées comme partisans ou politisées ou totalement fondées sur les besoins et à la vision limitée	<ul style="list-style-type: none"> i) Clarifier la déontologie des OSC (buts, méthodes et convictions) pour ancrer leur crédibilité ii) Mutualiser les ressources iii) Combiner la connaissance locale et les ressources internationales (y compris monétaires) iv) Eviter la duplication v) Créer des réseaux car ils tendent à être plus puissants que les individus ou qu'un groupe isolé 	<ul style="list-style-type: none"> i) Soutenir les efforts de développement organisationnel ii) Choisir et soutenir les OSC qui utilisent les processus de 'la base vers le haut' pour créer la confiance, la coopération et la non discrimination iii) Se garder des alliances évidentes avec les groupes d'intérêt 'occidentalisés'

⁴ Voir Chowdhury, Naved, Chelsie Finlay-Notman, et Ingie Hovland, 'CSO Capacity for Policy Engagement: Lessons Learned from the CSPP Consultations in Africa, Asia, and Latin America,' ODI Working Papers, No. 272, 2006, disponible en ligne sur: http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp272.pdf

Défis potentiels (internes)	Réponses	Donateur et autre soutien institutionnel
Le manque mutuel de familiarité avec les méthodologies, les méthodes de formation, et avec des domaines spécialisés conduit à un manque de confiance et de compétence chez les formateurs	<ul style="list-style-type: none"> i) Identifier les facilitateurs locaux et compétents ii) Utiliser des méthodes de formation autochtones (arts populaires; contes; réunions consultatives; assemblées religieuses, etc.) iii) Inclure des sessions de formation des formateurs (FdF) dans une stratégie de formation plus large iv) Demander à des professionnels de servir de mentors et d'entraîneurs iv) Suivre et partager la préparation de la formation et sa mise en œuvre par des professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> i) Accorder une grande importance à l'expertise locale ii) Soutenir le développement d'une capacité de donner une FdF, de servir de mentor et de coach iii) Financer les échanges professionnels, les voyages d'étude, le développement des compétences en tête à tête et le rôle d'entraîneur (coach)
Manque de ressources; les OSC locales sont spécialement riches en personnels, mais manquent de fonds, d'espace, d'équipements, de matériaux pédagogiques et de formation	<ul style="list-style-type: none"> i) Former des partenariats de court terme pour le financement avec des organisations et des bailleurs de fonds internationaux;⁵ ii) Concentrer le soutien financier sur les besoins essentiels; iii) S'assurer que les méthodologies de formation ne soient pas de la haute technologie mais qu'elles soient aisément reproductibles;⁶ iv) Insister sur le programme de formation des formateurs (FdF) pour obtenir un effet de 'cascade' 	<ul style="list-style-type: none"> i) Mutualiser les fonds des donateurs pour la formation ii) S'engager à un soutien de long terme pour les processus de formation, appuyer et soutenir iii) Reconnaître les buts modestes et l'importance des changements progressifs Financer des besoins 'modestes' mais capitaux: bibliothèques, journaux, accès Internet: connaissance des outils et des méthodologies⁷

⁵ 'Court Terme' est une façon de parler. Ce que l'on veut faire ressortir ici c'est que les OSC et leurs soutiens doivent se concentrer sur la limitation de leur dépendance financière et bien s'assurer que l'aide extérieure est canalisée vers le développement des capacités locales de formation et comprend bien un soutien concret, pratique, courant et poursuivi.

⁶ Source: <http://www.networklearning.org>

⁷ Vankovska, Biljana, Civil Society Empowerment and the Lessons Learned from the Balkans, DCAF Working Papers, No. 32, 2002, available online at http://www.dcaf.ch/_docs/WP32.pdf

Encadré 6.2 Lier les défis potentiels au soutien des bailleurs de fonds

Défis potentiels (internes)	Réponses	Donateur et autre soutien institutionnel
<p>Exigence de résultats rapides de la réforme du secteur de la sécurité et attentes concernant l'amélioration du respect des droits humains</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Reconnaître les intérêts du secteur de la sécurité et sa motivation à recevoir une formation (les incitations diffèrent) ii) Reconnaître différents besoins à différents niveaux (officiers supérieurs et soldats des armées requièrent des approches différentes) iii) Utiliser des experts pour la formation spécialisée iv) Utiliser la formation pour en faire la vitrine des besoins et des préoccupations de la société civile en matière de droits humains et pour y inclure des ressources locales v) Utiliser des exemples locaux et faire comprendre pourquoi la connaissance des droits humains est d'une pertinence universelle vi) Créer un recueil conjoint des 'Meilleures Pratiques' appliqué aux problèmes locaux de droits humains 	<ul style="list-style-type: none"> i) Les ressources seules ne créeront pas la confiance sans la participation et l'appropriation locales dans la phase de planification ii) Soutenir les organisations de la société qui ont de fort liens avec la communauté locale – ou risquer l'échec
<p>Les militaires et la police souvent inadéquatement équipés, et payés, sont isolés de la communauté; peu familiarisés avec les perspectives des OSC, ils répugnent à reconnaître un rôle de formateur aux OSC</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Créer des relations, développer la confiance, expliquer ce que sont et font les OSC ii) Familiariser les OSC avec les structures, les grades, les fonctions et les insignes du secteur de la sécurité, iii) Développer des occasions de formation conjointe iv) Requérir de la formation auprès des forces de sécurité (démunage; identification d'armements; techniques de navigation et de radio) v) Analyser les problèmes et leur apporter ensemble des solutions 	<p>Faciliter et soutenir les échanges et la formation commune entre les forces de sécurité et les OSC.</p>
<p>Résistance au changement à tous les niveaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Travailler à tous les niveaux: du bas vers le haut, transversalement et du haut vers le bas ii) Développer une capacité de direction interne pour confronter le secteur de la sécurité iii) Identifier les champions et les leaders qui mèneront le processus du changement iv) Le contenu de la formation doit faire la preuve de ses évidents bienfaits 	<p>Aider à s'implanter des OSC face à des gouvernements réticents</p>

Défis potentiels (internes)	Réponses	Donateur et autre soutien institutionnel
La culture de la chaîne de commandement militaire est un obstacle à la résolution créative des problèmes	<ul style="list-style-type: none"> i) Développer des pratiques de formation qui privilégient des activités conjointes ii) Modéliser la participation et l'inclusion dans le développement de la stratégie de formation ainsi que dans son élaboration et son application iii) Obtenir le soutien de groupes qui parlent le langage militaire comme les associations d'anciens combattants qui trouvent de l'intérêt à dialoguer avec les militaires 	La réputation d'une organisation internationale peut aider une OSC à persuader les militaires de participer
Les programmes des donateurs influencent indûment les priorités de formation et les pratiques des OSC	<ul style="list-style-type: none"> i) Les engager comme partenaires et développer des propositions d'ensemble ii) Les OSC sont, à travers la solidarité et les réseaux, des éléments-clés pour le succès d'une RSS iii) Des fonds alloués en retour d'une influence ne porteront pas leurs fruits si l'OSC ne conserve pas son autonomie, n'a pas de liens communautaires ou la capacité de délivrer une formation iv) Se concentrer sur les ressources existantes, plutôt que de succomber aux demandes du bailleur de fonds pour de nouvelles organisations, des dirigeants d'élite ou des programmes artificiels déconnectés des besoins réels des citoyens 	<ul style="list-style-type: none"> i) travailler avec les organisations qui ont des liens communautaires de telle façon que les groupes commencent à intégrer les sujets relatifs à la RSS dans les programmes locaux ii) La légitimité sera ruinée si un bailleur de fonds échoue à demeurer cohérent avec le besoin

Pour que les formations soient efficaces, les principes fondamentaux suivants, concernant l'enseignement des adultes, doivent être pris en compte:

- Les adultes ont de l'expérience et aiment l'utiliser (le formateur devra mettre l'expérience des participants à contribution pendant ses cours)
- Les adultes peuvent faire des choix (ils apprécient de pouvoir contrôler ce qu'ils ont appris);
- Les adultes ont besoin de s'assurer de la pertinence de l'enseignement;
- Les adultes sont motivés pour apprendre;
- Les adultes ont besoin d'être activement impliqués dans leur propre processus de formation.

Les principes dans la pratique

Afin de reconnaître le processus d'enseignement et le comportement des adultes, de satisfaire à la demande d'exemples pratiques et de procurer une occasion adéquate pour la réflexion et l'assimilation, la formation doit adhérer à un ensemble de principes qui lui sont propres. A ce titre, les formateurs doivent:

- Sélectionner des méthodes, des activités et des contextes dans lesquels les participants se sentent en sécurité et respectés;
- Soutenir des discussions courtes, ouvertes et conduites avec expertise, des interviews et des jeux de rôle observés plutôt que des sessions de formation à grande échelle, pour tous usages et fourre-tout;
- Utiliser l'expérience de vie des adultes pour réfléchir sur les points qu'elle conforte, soutient ou récuse dans ce qui est enseigné;
- Privilégier une approche de diagnostic à l'égard des problèmes à une approche qui privilégie la dénonciation des fautes;
- Alternier et équilibrer différents styles et techniques d'enseignement (audio, visuel et pratique);
- Utiliser des exemples pratiques fondés sur la mission pour assurer la cohérence des matériaux pédagogiques et des exemples;
- Etablir des règles de base agréées et les utiliser si nécessaire pour renforcer un comportement respectueux.

Comment la formation peut-elle consolider et renforcer le contrôle démocratique du secteur de la sécurité?

Le développement de la formation sur la réforme et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité en est encore à un stade précoce. Alors que l'on n'en est encore qu'au stade de la création de matériaux pédagogiques pour les formations autonomes, il existe une demande pour des techniques de contrôle encore plus sophistiquées. Les textes et les formations de base ont été mis au point, et les formateurs préparent souvent les matériaux pédagogiques spécifiques pour satisfaire un besoin particulier, sociétal ou institutionnel, spécialement là où les aspects de transparence et de responsabilisation de la réforme du secteur de la sécurité, l'observation des droits humains et les pratiques institutionnelles correspondantes sont concernés. Les OSC doivent essayer d'aller au-delà des matériaux pédagogiques existants et d'innover avec les leurs propres. De telles initiatives peuvent être poursuivies de différentes façons.

Créer, consolider et développer la capacité des OSC à surveiller le secteur de la sécurité

On peut y parvenir en dirigeant des programmes de prise de conscience et de mobilisation sur les sujets du contrôle démocratique, en interagissant effectivement avec les médias et en pilotant la formation pour les OSC, le secteur de la sécurité, les institutions démocratiques et les ministères gouvernementaux. Les résultats potentiels sont les suivants:

- Amélioration de la compréhension sociétale des objectifs communs de la RSS;
- Amélioration de la coordination entre les parties prenantes;
- Amélioration de la mise en œuvre des réformes;
- Amélioration de la compréhension du public et du soutien aux réformes.

Encadré 6.3 Fondation géorgienne pour les Etudes stratégiques et internationales

La Fondation géorgienne pour les études stratégiques et internationales (GFSIS) a créé un stage pour les journalistes géorgiens sur les questions de la politique de sécurité intitulées: 'Etat, sécurité et relations internationales', le renforcement des capacités pour le Conseil national de sécurité géorgien, ainsi que sur la formation à donner aux chefs des minorités nationales sur les questions de la réforme internationale du secteur de la sécurité.⁸

Soutenir et analyser l'intention du secteur de la sécurité pour améliorer sa responsabilisation, sa transparence et sa compétence

S'ils réussissent, de tels efforts satisferont aux principaux points de repère et autres critères d'évaluation. Les résultats possibles sont les suivants:

- Réduction mesurable du taux de criminalité;
- Amélioration du compte rendu et renvoi pour décision des cas aux services compétents d'aide aux victimes et réduction des temps d'attente au tribunal.
- Meilleure information sur la parité des sexes au sein du secteur de la sécurité et dans ses relations sociétales;
- Scrutins réguliers qui reflètent une amélioration des taux d'approbation publique à l'égard des services du secteur de la sécurité publique.

Encadré 6.4 Népal

Au Népal, une organisation féminine a donné à de hauts responsables militaires une formation sur les droits humains internationaux ainsi que sur les conventions portant sur les droits des femmes et des enfants. Elle mettait en lumière l'impact de la violence et du harcèlement des militaires, cherchait à promouvoir la protection de la vie et expliquait comment les actions des militaires violaient les normes internationales.

Source: recherche personnelle et documentation de l'auteure.

Lier le résultat de la formation à des buts politiques élargis ou de réforme

Cela peut être obtenu en se fixant des objectifs quantifiables liés à des résultats de formation probants. Les résultats possibles peuvent être:

- La publication de codes de conduite, de procédures de plaintes et de standards déontologiques qui éliminent les pratiques corrompues;
- Les acteurs du secteur de la sécurité qui rendent des services efficaces;
- Des jugements de cour non-discriminatoires et des services de visite aux prisons améliorés;
- Placer la parité homme femme au cœur du secteur de la sécurité;
- Des processus de consultation civil-militaires durables.

⁸ Duncan Hiscock, 'The Role of Civil Society in Security Sector Governance in the South Caucasus', paper presented at the 1st Joint Workshop on 'Security Sector Governance in South Caucasus – Challenges and visions', held in Reichenau, Autriche 21-24 novembre 2003, disponible sur http://www.dcaf.ch/news/PfP_Reichenau1103/Papers/Hiscock.pdf

Encadré 6.5 Saferworld – Former pour agir

Tandis que les gouvernements et la société civile deviennent de plus en plus enclins à aborder les questions de la violence armée au sein de leurs communautés, sans avoir la capacité de la traiter, Saferworld a développé des outils de renforcement des capacités, qui incluent des ressources locales, et a donné des formations sur de nombreux sujets tels que la maîtrise des armements, la police de proximité, la prévention des conflits, la restauration de la paix et le développement menacés par les conflits.

La formation a eu lieu dans de nombreux pays, Népal et Sri Lanka y compris, et ses services ont été résumés dans la brochure 'Training for Action' (Ndt Former pour agir).⁹ L'échantillon d'aides pédagogiques que l'on y trouve comprend:

- Un échantillon d'aides à la formation de la police de proximité;
- Des exemples de matériaux pédagogiques sur les armes légères;
- Des exemples de matériaux pédagogiques de formation sur la prévention des conflits et sur le développement sensible aux conflits.

Assurer une pertinence concrète

Il est important de s'assurer que chaque niveau de formation, quelle que soit la nature du sujet, revête un caractère concret et pertinent par rapport au cadre de référence et à la profession du formateur, et aussi qu'il contribue au développement de la capacité sociale. Les résultats possibles peuvent être:

- La rétention accrue du personnel du secteur de la sécurité et le recrutement, sur une base sociale élargie, par les agences de ce secteur;
- S'il devient évident que les agents du secteur de la sécurité appliquent les normes et les standards des droits humains, les témoins et les victimes seront alors plus enclins à coopérer aux enquêtes.

Box 6.6 Burundi

Au Burundi, 'Dushirehamwe' a mis au point plusieurs modules de formation traitant de prévention des conflits, de gestion et de consolidation de la paix, ainsi que de participation communautaire. Toutes les composantes-clés de la population: parlementaires, OSC, police, chercheurs, groupes religieux et jeunes, sont invitées à participer à des discussions sur les préoccupations de la communauté en matière de démocratisation, de paix et de sécurité.

Source: Goretta Ndacayisaba, Officier de programme pour la mobilisation, Dushirehamwe. Interview avec l'auteure

⁹ Saferworld, Training for Action, London, 2005, disponible en ligne sur <http://www.saferworld.org.uk/pages/training.html>

Etablir des normes de comportement et développer des relations pour le retour d'expérience

Le but est de modeler un comportement démocratique, non discriminatoire et fondé sur les droits humains, mais, tout aussi important, de créer des relations à travers lesquelles une pratique efficace du secteur de la sécurité peut se développer. Les résultats possibles peuvent être:

- L'établissement de structures et de systèmes durables pour partager l'information et les ressources, allant de pair avec la formation inter-institutions pour bien montrer la valeur de la création de relations entre les OSC et le secteur de la sécurité;
- L'accroissement du respect et de la confiance conduisant finalement au soutien de la société civile aux actions du secteur de la sécurité et à une meilleure compréhension des besoins de sécurité de la population par les organismes du secteur de la sécurité;
- Une confiance renouvelée du public dans la sécurité d'Etat, ce qui permet d'éviter le risque de développement des milices privées.

Encadré 6.7 Partenaires pour le changement démocratique (Partners)

Partners est une organisation non gouvernementale mondiale impliquée dans l'édification de capacités locales durables pour promouvoir la société civile ainsi qu'une culture de changement et de gestion de conflit dans le monde entier. Son réseau aide les communautés à gérer le changement et les conflits à travers des approches coopératives mondiales. Voici des exemples de l'implication de cette organisation:

En Argentine, 'Partners' a travaillé dans toute la province de Buenos Aires avec les maires, la police, les citoyens et les ONG pour établir les Forums de sûreté publique qui furent mandatés –mais jamais réalisés- sous la nouvelle législation. Comme résultats de ses efforts, les relations entre les membres du forum et la police locale se sont améliorées, et les citoyens ont le sentiment qu'ils ont à présent un lieu sûr pour dénoncer des crimes sans avoir peur d'une vengeance.

En Hongrie, cette même organisation a facilité le dialogue entre la police et les communautés pour enquêter sur – et suivre- les accusations de discrimination ethnique de la part d'officiers de police ainsi que pour aider à une interaction constructive entre la police et la communauté.

De la même façon, en République Tchèque, l'initiative «Street Law» (Ndt, littéralement: Loi de la rue) de l'organisation 'Partners' a formé des étudiants en droit, des officiers de police ainsi que des écoliers, des collégiens et des lycéens en se servant du système juridique comme d'un outil pour résoudre les problèmes, par le biais de méthodes interactives telles que des simulacres de procès et des jeux de rôle. 'Partners' a été active dans ce nombreux autres pays à travers le monde.

Source: Dr. Laina Reynolds Levy of Partners. Interview avec l'auteure.

Impliquer les OSC dans la réduction du secret et la promotion de la transparence pour responsabiliser le public

Les principaux résultats en sont:

- Le développement de systèmes de surveillance plus performants;
- Un débat public et médiatique plus intense, contribuant à la définition des préoccupations et des priorités en matière de sécurité.

Encadré 6.8 Indonésie – Infid, Kontra S, Pro Patria

De 2005 à 2007, trois OSC indonésiennes ont donné des cours de formation à Djakarta sur les questions de réforme et de contrôle du secteur de la sécurité aux OSC provenant de tout le pays. Des OSC venant de toutes les parties de l'archipel ont reçu une formation sur la surveillance de l'application des droits humains par le secteur de la sécurité, ainsi que sur les mécanismes de transparence et de responsabilisation.

Source: Interviews dirigées par le Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) avec les parties prenantes à Djakarta en janvier 2007.

Incorporer l'histoire, la culture et les traditions locales dans le processus de réforme

Les résultats possibles en sont:

- L'élimination des anciennes pratiques non démocratiques, l'iconographie et les uniformes agressifs par les militaires et les policiers;
- L'inclusion de la voix des minorités aidera à prévenir des comportements, des décisions et des structures culturellement inappropriés.

Former ensemble les personnels de la société civile et du secteur de la sécurité

Cela devrait accroître leur connaissance mutuelle et leur familiarité réciproque, tout en développant leur respect mutuel ainsi que la compréhension de leurs fonctions démocratiques. Les résultats possibles en sont:

- Des capacités et des connaissances améliorées, permettant une identification conjointe des préoccupations de sûreté et de sécurité ainsi que des solutions partagées;
- Une amélioration de l'efficacité dans la gestion des événements publics (tels que les manifestations et les protestations) ainsi que des réactions conjointes ou des responsabilités partagées dans le cadre d'urgences civiles.

Encadré 6.9 Géorgie – Association pour l’enseignement du droit au public

Le projet “Soutien à l’état de droit: promouvoir les changements de comportement de la population et des forces de police de Géorgie” a été mis en œuvre par l’OSC ‘ALPE’ en coalition avec le ‘British Council’, le ‘Liberty Institute’ et l’Institut géorgien pour les affaires publiques, avec le soutien de l’Union Européenne.

Les principaux objectifs de ce projet sont de promouvoir une société fondée sur l’état de droit, de créer un fort système de surveillance civile sur le système de maintien de l’ordre (y compris le traitement des personnes en détention) de mener des cours de formation spéciale et de reconversion en liaison avec l’académie de police ainsi que d’organiser une campagne de communication en faveur de l’établissement d’une relation saine et de confiance entre la police et la société.

Source: http://www.alpe.ge/projects/completed_projects/97/

Box 6.10 Autres exemples d’initiatives de formation des OSC sur des sujets relatifs à la RSS

En Colombie, des associations féminines ont travaillé par le biais de leurs réseaux pour redéfinir la sécurité en la fondant sur les besoins humanitaires.

Au Guatemala, ‘FLACSO’, une ONG à vocation sécuritaire, a rassemblé la société civile, les représentants du gouvernement et les membres du secteur de la sécurité dans un processus consultatif pour développer des solutions aux défis spécifiques de la RSS.

Au Kenya, Saferworld a développé un programme de formation sur la police de proximité pour les officiers supérieurs, les nouvelles recrues et les chefs communautaires en utilisant les facilités de diffusion des médias et l’éducation du public afin de leur faire prendre conscience de l’ensemble de la réforme

Au Sri Lanka, Saferworld forme les réseaux de la société civile à mieux comprendre la sécurité humaine, avec une référence particulière aux armes de petit calibre.

Source: Sanam Naraghi Anderlini and Camille Pampell Conoway, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action: Security Sector Reform*, International Alert, London, 2003.

La **CLEEN Foundation** au Nigéria (<http://www.cleen.org>) a fait la promotion d’un kit de visite des postes de police, un simple outil permettant aux citoyens d’évaluer la façon dont la police locale sert la population.

L’International Helsinki Federation for Human Rights (www.ihf-hr.org) soutient le développement des réseaux de surveillance des droits humains tout en donnant statut et protection à ceux qui rendent compte de ces questions.

Formation des OSC par des acteurs régionaux et internationaux

Ce qui suit sont des exemples de programmes de formation initiés par d'autres acteurs non étatiques (à l'exclusion des OSC) qui ont cherché à intégrer l'appropriation locale dans les programmes de formation à la RSS.

Kosovo –programme de police de proximité¹⁰

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a été mandatée en 1999 pour mettre en place au Kosovo un service local de maintien de l'ordre durable, représentatif et fondée sur la communauté. Le programme a été financé bilatéralement par le 'Department of Justice International Criminal Investigative Training Assistance Programme (ICITAP)' américain et soutenu par le Community-Oriented Policing and Problem-Solving Unit (K-COPPS), mis en place par la mission de l'ONU au Kosovo (MINUK) et le service de police du Kosovo (KPS). Elle s'est efforcée de définir le rôle de la police à la fois pour les professionnels du maintien de l'ordre et les membres de la communauté. Le programme avait pour but de développer de nouvelles relations et de renforcer les relations existantes entre la police, les organismes de gouvernance locale et les communautés afin de réduire, en fin de compte, le niveau de la criminalité et d'améliorer les conditions de vie et la sûreté de la communauté.

Organisés en huit municipalités multiethniques, les participants comprenaient des officiers de la KPS, des représentants des municipalités, et des membres de la communauté incluant les chefs religieux et des villages, des enseignants, des hommes d'affaire, des représentants de la société civile et des jeunes gens. Les participants travaillèrent ensemble pour identifier, classer par ordre de priorité et résoudre les problèmes communautaires allant de la violence domestique, de la détention illégale d'armement, des vols de bétail, des dépôts d'ordure illégaux et des problèmes environnementaux au chômage, à la drogue dans les écoles, à la prostitution et à la communication entre la police et le public. Une composante significative du programme était l'inclusion d'une formation des formateurs autant pour la police que pour les représentants de la communauté choisis à partir de toutes les municipalités, pour suivre les facilitateurs du programme pendant dix semaines, puis de participer à cette formation. Le but de cet élément était de développer la capacité des participants locaux, d'être des formateurs, autant que des praticiens, en matière de création de partenariat et de résolution de problèmes.

Le CICR et les sociétés nationales en Asie Centrale¹¹

Le Comité international de la Croix rouge (CICR), dont le rôle est de protéger les victimes des conflits armés internes comme internationaux et de promouvoir la loi humanitaire internationale, peut apporter une contribution significative à la formation des forces armées et au développement des sociétés nationales de la Croix rouge ou du Croissant rouge dans le monde entier. L'approche que le CICR a eue en Ouzbékistan –simple sur le papier, et pourtant énormément consommatrice de temps et très complexe dans la pratique- décrit le modèle qui est aujourd'hui adapté aux cinq Etats de la région, et souligne l'importance de l'approvisionnement en niveaux élevés de compétence.

L'initiative du CICR en faveur de la dissémination de la loi humanitaire internationale a suscité une activité importante 'dans les coulisses'. En Ouzbékistan ce processus réclama de la patience, de la persistance et de la courtoisie face à onze ministères. En utilisant la position et le statut du CICR comme un levier, cette approche finit par rencontrer l'approbation du gouvernement pour une formation aux niveaux les plus modestes.

¹⁰ Dr Tamara Duffey, Chargée de mission, Bureau du Directeur, Ecole du service de police du Kosovo. Interview avec l'auteure

¹¹ Ted Itani, former ICRC delegate. Interview avec l'auteur.

Une table ronde avec des acteurs de la société civile, en particulier des étudiants d'université et des universitaires, mit toutes les parties prenantes d'accord et autorisa la formation sans intervention extérieure. Des mémorandums de coopération furent signés entre le CICR et quelques ministères d'Etat. A la clé du succès, dans ces circonstances difficiles, se trouvaient la poursuite, couplée à la prudence, d'une vision à long terme, l'implication des niveaux supérieurs dans le développement politique et le développement d'un fort sentiment d'intérêt personnel parmi les acteurs.

Réforme de la police au Rwanda¹²

Le PNUD a mis en œuvre un projet de réforme de la police au Rwanda.

Le projet a impliqué de nombreuses consultations avec la société civile en prélude à la réforme du secteur de la sécurité entreprise plus tôt dans la décennie. Le but général de ce projet était de venir à bout d'une culture d'impunité dans la police qui était profondément enracinée et dont on percevait bien qu'elle avait contribué au génocide rwandais.

Ce projet visait à :

- établir une force de police transparente et responsabilisée, surveillée par les citoyens
- concevoir un code de conduite de la police, à approuver par les citoyens;
- à concevoir une loi sur la police (base d'une nouvelle législation);
- former la force de police à la police de proximité et aux droits humains

L'équipe de projet consulta la population, communauté après communauté – rassemblant la population et discutant avec elle de ce qu'elle pensait que devrait être une nouvelle police et de ce qu'elle ne devrait pas être autorisée à faire. Les résultats de ces consultations furent enregistrés et servirent de base au code de conduite. Une fois son projet écrit, le code fut de nouveau soumis à la population pour approbation, avant d'être présenté devant le parlement.

Le résultat de ces consultations fut que les officiers de police portèrent leurs noms et leurs numéros de service cousus sur leur uniforme et que la population fut informée qu'elle pouvait dénoncer les officiers de police qui commettraient un délit. En accord avec cela, la population fut constamment sensibilisée à propos de ses droits, des lois et du code de police nouvellement conçu. Simultanément, la police fut formée aux normes internationales de police, de la police de proximité et des droits humains. Différents représentants des communautés furent invités pour assister à chacune de ces formations (il y avait à ce moment-là environ 2000 officiers de police), approuver leur conception et leur contenu (bien que cela se passât à un niveau de base, cela permit d'assurer à la population que son opinion était appréciée)

Le projet fut considéré comme un succès car la population ressentit un sentiment d'appropriation et apprit que les lois s'appliquaient à tout le monde, même aux officiers de police. La population comprit également que leur contribution à l'exercice de la police était nécessaire. Cela permit de surmonter la culture d'impunité qui préexistait au Rwanda.

Pour commencer¹³

Le tableau de l'encadré 6.11 est un exemple structuré de la façon dont une OSC peut développer un cours de formation à la RSS conforme aux besoins de formation de ses parties prenantes. Il donne le processus de formation ADDIE comme un modèle à suivre quand on développe une expérience de formation de qualité dans le domaine des droits humains.

¹² Susanne J. Brezina, Programme Manager, GTZ Kenya Office, Peace Support Training Centre, Nairobi (formerly at UNDP). Interview avec l'auteure.

¹³ Voir le World Bank Institute pour un modèle simple et franc de concept de formation: www.worldbank.org/wbi

Encadré 6.11 Développer un cours de formation

<p>Etape 1 Evaluation</p>	<p>BUT Identifier les besoins de formation en:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) évaluant la nature des participants ii) évaluant leur niveau de connaissances iii) déterminant ce qu'ils devraient savoir, c.-à-d. les buts et les objectifs iv) identifiant les carences existantes <p>METHODE Informelle: rassembler de l'information sur les participants avant la formation; analyse du sondage préliminaire; test ou questionnaire; discussion de groupe Formel: interviews en tête à tête; sondages pour tester les connaissances</p>	<p>COMMENTAIRES</p> <p>Que demande-t-on aux participants de savoir? d'être capable de faire? Quel est le degré actuel de connaissance des droits humains et que pensent-ils de ces derniers? Quelles sont leurs attitudes, leurs compétences et leurs comportements prédominants? EXEMPLE: Une évaluation peut révéler que les participants croient qu'en principe tous les enfants ont droit à une éducation mais que dans la pratique la pauvreté force les enfants à travailler pour soutenir l'économie familiale ou qu'il est trop dangereux pour les filles d'aller à l'école. Comment une formation sur les droits humains, se fondant sur la Convention des droits de l'enfant abordera-t-elle cette question?</p>
<p>Etape 2 Concept</p>	<p>Déterminer le contenu</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Clarifier les objectifs condition de base pour satisfaire aux attentes ii) Organiser l'infrastructure (locaux, aides visuelles, technologie, environnement, structure de soutien) iii) faire un programme et allouer des créneaux dépendant à la fois de facteurs objectifs (objectifs, contenu) de facteurs subjectifs (personnalité des formateurs et des stagiaires) et du temps disponible <p>Les objectifs doivent être SMART:</p> <p>Spécifiques – exprimez le résultat attendu Mesurables – observables et démontrables A portée – réalistes Rapport (en) – valables et importants pour les stagiaires Temporels – appropriés au temps disponible</p>	<p>Comment la formation se conforme-t-elle et soutient-elle la mission supérieure de la nation et de l'institution? Comment se situe-t-elle par rapport à une autre formation? EXEMPLE: Est-ce que tous les éléments du secteur de la sécurité reçoivent une formation comparable? Comment peuvent-ils être connectés et intégrés?</p> <p>Faut-il une préparation ou une affectation préformation? EXEMPLE: La distribution par avance d'une documentation sur les droits humains de base, assortie de tâches préparatoires peut familiariser la société civile et faciliter son inclusion</p> <p>En termes généraux mais concrets, de quoi seront capables les participants après leur formation qu'ils n'étaient pas aptes à faire avant? EXEMPLE: La police sera-t-elle capable d'interroger des témoins en conformité avec les normes et les standards des droits humains?</p>

<p>Etape 3 Développement</p>	<p>Procurer un guide complet et efficace pour la gestion de la formation</p> <p>Ceci comporte des décisions sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) l'usage des devoirs de préformation ii) l'emploi d'aides visuelles iii) la mise à dispositions des aides pédagogiques iv) le recours aux études de cas et aux exercices v) le recours à des activités individuelles et de groupe vi) les jeux de rôle, les interviews et les démonstrations vii) une chronique journalière et le mapping viii) des devoirs à faire chez soi 	<ul style="list-style-type: none"> i) Participants comme formateurs doivent avoir une vision claire du processus de formation et de sa mise en œuvre. ii) Les aides pédagogiques doivent être crédibles et cohérentes, et incorporer l'expérience de vie des participants. iii) On doit inclure du temps pour la réflexion. iv) Les jeux de rôle, les interviews et les démonstrations par les formateurs doivent être pratiqués et expliqués avec soin. Ne pas utiliser de 'victimes' pour les démonstrations v) les devoirs à domicile peuvent permettre le renforcement de l'assiduité ou en donner l'occasion.
<p>Etape 4 Application</p>	<p>Assurer la formation comme une part intégrante de la réforme du secteur de la sécurité et s'assurer qu'elle soutient le développement d'une gouvernance efficace, transparente et démocratique</p>	<p>Le contenu comme le style de la formation doivent refléter les attitudes et les comportements qui sont enseignés ce qui renforce le concept de la sécurité humaine non discriminatoire.</p>
<p>Etape 5 Evaluation</p>	<p>Utiliser des moyens et des mesures appropriées pour juger du succès d'une formation</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Méthodes qualitative ou quantitatives? ii. Comment conduire une évaluation à 360°? iii. Faut-il effectuer une évaluation quotidienne? iv. Est-ce que les participants doivent être évalués? v. Quels sont les aides pédagogiques et les méthodes à évaluer? vi. Quelles sont les questions-clés à poser dans une évaluation du cours? vii. Quelle est la stratégie pour une évaluation sur le long terme et pour un retour d'information? viii. Comment les stagiaires perçoivent ils le soutien et son suivi ix. Quel est le plan pour l'utilisation des mentors et des entraîneurs (Ndt: coach)? 	<p>Une évaluation est un processus permanent et destiné à être le test final de l'efficacité et de la cohérence.</p> <p>Une formation qui s'appuie sur des principes incorpore les résultats d'une évaluation dans le cycle continu de l'enseignement. format.</p> <p>Un remontée d'information régulière en cours de formation permet des ajustements permanents du calendrier, du contenu et des activités.</p> <p>Une évaluation détermine si la formation répond adéquatement aux attentes et aux besoins exprimés.</p> <p>Une évaluation à 360 degrés permet l'auto-évaluation des formateurs et des participants.</p> <p>Une évaluation après la formation, en heures supplémentaires, permet de réfléchir et d'estimer si la formation a porté ses fruits</p> <p>EXEMPLE: Est-ce que les interrogations de témoins sont menées selon les normes et les standards des droits humains? Est-ce que le personnel pénitentiaire facilite les droits des détenus conformément aux droits humains internationaux (DHI)? Sinon, pourquoi? Que manque-t-il? La formation peut-elle corriger ce problème?</p>

Encadré 6.12 Sélection d'aides pédagogiques et de ressources pour la formation sur les sujets relatifs au contrôle démocratique de secteur de la sécurité

Contrôle parlementaire

Born, Hans; Fluri, Philipp and Anders Johnsson, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians*, DCAF/IPU, Geneva, 2003. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25289&nav1=4>

Kinzelbach, Katrin and Eden Cole, *Democratising Security in Transition States: Recommendations*, UNDP, DCAF, Bratislava, 2006. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19152&nav1=4>

Défense

Van Eekelen, Wim and Philipp H. Fluri, *Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan (PAP-DIB)*, LaVAK, Vienna, 2006. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=26223&nav1=4>

Transparency International, *Confronter la corruption et instaurer l'intégrité dans les établissements de la défense Working Paper No. 2*, 2008. http://www.transparency.org/publications/publications/working_paper_no_2_defence

Gestion démocratique de la défense – PAP-DIB ADL
http://www.dcaf.ch/pap-dib/_index.cfm?print=1

Born, Hans & Ian Leigh (eds.), *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel*, OSCE, Warsaw, 2008. http://www.dcaf.ch/odihr/_index.cfm?navsub1=24&nav1=3

Relations civiles et militaires

Pantev, Plamen (ed.), *Civil Military Relations and Democratic Control of the Security Sector: A Handbook*, Procon, Sofia, 2005. <http://rdsc.md.government.bg/BG/Activities/Publication/Images/CMRHandbook.pdf>

Police

Osse, Anneke, *Understanding Policing: A Toolkit for Human Rights Activists*, Amnesty International, Amsterdam, 2006.
<http://www.amnesty.nl/documenten/rapporten/Understanding%20Policing%202007%20Full%20t%20ext.pdf>

Senior Police Adviser to the OSCE SecretaryGeneral, *Guidebook on Democratic Policing*, OSCE, Vienna, 2008.
http://polis.osce.org/library/details?doc_id=2658

Renseignement

Born, Hans and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, DCAF/University of Durham/Parliament of Norway, Geneva, 2005. <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=18718&nav1=4>

Parité homes/femmes

Bastick, Megan and Kristin Valasek (eds), *Gender & Security Sector Reform Toolkit*, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Geneva, 2008. <http://www.dcaf.ch/gender-security-sector-reform/gssr-toolkit.cfm>

Institutions de médiation

Kinzelbach, Katrin and Eden Cole, *Monitoring and Investigating the SecuritySector: Recommendations for Ombudsman Institutions to Promote and Protect Human Rights for Public Security*, UNDP/DCAF, Bratislava, 2007. <http://europeandcis.undp.org/cpr/show/53481BBB-F203-1EE9-B54A004C8D44FAB5>

Sociétés privées de sécurité (SPS)

Règlementation de la sécurité privée <http://www.privatesecurityregulation.net/content/database.htm>
Boîtes à outil pour les questions principales relatives au contrôle des SPS <http://www.privatesecurityregulation.net/content/tool-kits.htm>

Droits humains et état de droit

Travailler avec le bureau du Haut Commissaire de l'ONU pour les droits humains: un manuel pour les ONG <http://www.ohchr.org/english/about/ngohandbook.htm>

Organisation de la loi sur le développement international <http://www.idlo.int/English/External/IPXpublications-su.asp>

ODIHR, *Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*, OSCE, Warsaw, 2008. http://www.osce.org/odihr/item_11_28294.html

Consolidation de la paix

Impliquer la société civile dans la consolidation de la paix <http://pbpu.unlb.org/pbps/Pages/Public/viewdocument.aspx?id=2&docid=885>

PNUD, *Le PNUD et les organisations de la société civile: une boîte à outils pour renforcer les partenariats*, PNUD, New York, 2006. http://www.undp.org/partners/cso/publications/CSO_Toolkit_linked.pdf

Ball, N. and K. Fayemi (eds), *Security Sector Governance in Africa: A Handbook*, Centre for Democracy and Development, London, 2004. http://www.ssrnetwork.net/doc_library/document_detail.php?id=3155

UNDP, OAS, CIDA, IDEA, *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, New York, 2007. http://www.idea.int/publications/democratic_dialogue/index.cfm

Gleichmann, Colin, Michael Odenwald, Kees Steenken, Adrian Wilkinson, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide*, GTZ, Stuttgart, 2004.

Large, Judith and Timothy Sisk (eds.), 2006. *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century (Volume 1 & 2)*, Stockholm: International IDEA. http://www.idea.int/publications/dchs/dchs_vol1.cfm; http://www.idea.int/publications/dchs/dchs_vol2.cfm

Stages de formation sur la réforme du secteur de la sécurité

Stages de formation du GFN sur la RSS pour les praticiens et les non-praticiens
http://www.ssrnetwork.net/practitioners_course/index.php
http://www.ssrnetwork.net/practitioners_course/nonacadem.php

Un guide pour débutants sur la réforme du secteur de la sécurité, mars 2007 Birmingham: Université de Birmingham

http://www.ssrnetwork.net/publications/ssr_beginn.php

Alerte internationale, sécurité non-discriminatoire paix durable. <http://www.international-alert.org/publications/41.php>

Saferworld 'Former pour agir' <http://www.saferworld.org.uk/pages/training.html>

Conclusion

Les OSC ne peuvent pas se substituer à l'action de l'Etat, mais elles jouent un rôle important en apportant leur indépendance et leur impartialité dans l'arène de la formation. En plus de l'avantage que constitue la création d'un pool de formateurs professionnels compétents, la participation des OSC à la formation du secteur de la sécurité garantit la prise en compte d'une bonne connaissance des réalités locales.

Les ingrédients-clés qui font la différence entre une simple discussion et une action concertée comprennent:

- Une formation conduite en parallèle avec d'autres activités de réforme et incorporée à une stratégie globale de RSS;
- Un soutien par des 'Champions et des Leaders' – acquisition de cadres supérieurs;
- Des résultats probants dus à l'amélioration des performances et à leurs liens avec les points de repère stratégiques;
- Engagement à long terme des bailleurs de fonds, des formateurs et des OSC;
- Evaluation significative qui lie les résultats aux besoins et partage les 'meilleures pratiques' sur une base régionale et nationale;
- Formation complète des formateurs sur une base élargie.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Identifier les besoins de formation au sein du secteur de la sécurité

- ✓ Identifiez les 'points de contact' au sein du secteur de la sécurité
- ✓ Faites l'évaluation des analyses de formation afin d'en identifier les besoins
- ✓ Recherchez les programmes de formation existants pour éviter la duplication
- ✓ Etablissez les priorités de formation

Développer les programmes de formation pour le personnel du secteur de la sécurité

- ✓ Utilisez les ressources locales et internationales disponibles pour développer des programmes de formation
- ✓ Spécialisez-vous et concentrez-vous sur des thèmes (droits des femmes, des enfants ou des minorités, sûreté des communautés, trafics, etc.) sur lesquels votre organisation a un avantage comparatif
- ✓ Identifiez les critères de référence et les objectifs mesurables à court, moyen et long termes, pour faire valoir les résultats

Mettre en œuvre les programmes de formation

- ✓ Sélectionner des méthodes, des activités et des environnements de formation dans lesquels les participants se sentent en sécurité et respectés
- ✓ Utilisez une approche des problèmes sous forme de diagnostic plutôt qu'une approche fondée sur la dénonciation des responsables
- ✓ Incorporez des méthodes locales et traditionnelles ainsi que l'histoire et la culture locales dans les programmes de formation.
- ✓ Insister sur les programmes de formation des formateurs pour obtenir un effet de 'cascade'

7

Vahan Galoumian

Surveillance

Au cours de la plus grande partie de l'ère moderne, le recueil, la classification et l'interprétation des phénomènes sociaux demeurèrent une prérogative étatique. Non seulement l'Etat jouait un rôle proéminent en réglant divers aspects de la vie collective, mais il était aussi la principale –voire la seule– source de données quantitatives et qualitatives concernant divers aspects de la réalité sociale.

De plus en plus, toutefois, dans les pays développés ou en voie de l'être, les organisations non gouvernementales, comprenant les instituts de recherche, les centres de surveillance et les organisations de la société civile, ont utilisé des stratégies actives de surveillance afin de se procurer des perspectives et des analyses alternatives sur les sujets sociaux pertinents ainsi que sur l'impact des politiques étatiques. La surveillance est devenue l'un des efforts les plus visibles et les plus actifs que les OSC ont entrepris pour s'assurer que le secteur de la sécurité est bien contrôlé. De plus, la crédibilité de l'activisme des OSC, que ce soit en matière de sensibilisation ou de mobilisation aux niveaux local, national et international, dépend de leur aptitude à surveiller l'efficacité des politiques d'Etat et la programmation dans le domaine de la sécurité, ainsi que l'apport de la sécurité, vue comme un bien public.

Ce chapitre présente la surveillance et sa pertinence avec l'engagement actif des OSC sur les questions de contrôle du secteur de la sécurité, et offre une vue d'ensemble des outils requis pour assurer un recueil efficace de données se rapportant à la sécurité.

Il est divisé comme suit: premièrement, il traite de la pertinence d'une surveillance indépendante sur le contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Deuxièmement, il détaille un ensemble de tâches que les OSC peuvent entreprendre pour enquêter sur ce secteur et examiner soigneusement les différents défis qui peuvent se présenter à lui. Troisièmement, l'on examinera les règles de base de la méthodologie et des techniques de recueil de l'information. Ce chapitre se conclura par un débat sur l'importance du rapport de surveillance et par la relation entre la surveillance et d'autres activités des OSC, telles que la sensibilisation, la mobilisation et la création d'alliances.

Le rôle d'une surveillance indépendante dans la gouvernance démocratique

Le terme 'surveillance' est utilisé dans la terminologie de la gestion de projet pour se référer à des processus destinés à contrôler l'exécution d'un projet, à identifier les problèmes et à prendre toute action corrective, si nécessaire. Bien que ce sujet soit abordé plus loin dans ce chapitre, ce terme n'est pas utilisé ici dans son sens

le plus large. Simplement dit, la surveillance est entendue ici comme l'examen planifié et systématique d'un aspect spécifique de la réalité sociale, mené sur une période de temps étendue, et selon une méthodologie transparente et cohérente.

En 1892, le célèbre écrivain russe Anton Tchekhov passa trois mois au bagne de Sakhaline à interroger des centaines de forçats et de résidents pour un recensement. A son retour il écrivit ceci:

“Sakhaline était le lieu d’insupportables souffrances, de celles que seules des êtres humains, libres de tout lien, peuvent endurer. Nous avons laissé des millions de gens pourrir en prison, en les détruisant sans soins, sans pensée, de façon barbare; nous avons conduit des populations enchaînées dans le froid sur des milliers de kilomètres, en les infectant de la syphilis, en les dépravant et en multipliant les criminels... Nous sommes tous à blâmer, et pourtant [scandaleusement] cela ne nous concerne pas.”¹

La description que Tchekhov fait de la négligence et de l'oubli date du 19^{ème} siècle, mais elle ne diffère pas sensiblement de récents exemples de répression et de censure de l'information. La suppression par l'Etat d'informations déconcertantes relatives à des activités de ce que nous appelons aujourd'hui le secteur de la sécurité – compromission de l'armée, des gardiens de prison, et des services de renseignement – n'est pas une nouveauté dans l'histoire de l'humanité. L'aptitude à surveiller la politique de l'Etat est vitale afin de questionner les déclarations officielles du monde développé ou en développement. Par exemple, la tuerie d'Algériens qui demandaient leur indépendance à Sétif en 1945, la mort des Palestiniens dans les camps de réfugiés libanais en 1982 et les protestations de la place Tian'anmen en 1989, furent rendus publics par des agences de surveillance indépendantes.

La réalité est la raison d'être de la surveillance: seuls les rapports indépendants sur les politiques et les pratiques étatiques sont susceptibles d'examiner et de responsabiliser le secteur de la sécurité et seul un plus haut degré de transparence est susceptible de changer les mauvaises pratiques dans le temps.

Qu'est-ce que la surveillance?

La surveillance diffère d'une simple étude qui ne chercherait qu'à 'photographier' un phénomène collectif ou une politique gouvernementale. Elle diffère aussi de la recherche académique traditionnelle car son but n'est pas seulement d'instruire le phénomène social, mais, en fin de compte, de changer cette réalité pour de bon.² Enfin, la surveillance est différente également des autres efforts de mobilisation car elle n'essaie pas seulement de changer les politiques gouvernementales, mais aussi d'instruire et d'analyser l'impact de l'action gouvernementale en cours et de proposer les moyens de l'améliorer.

Critères et points de repère

Le but de la surveillance est d'évaluer la conformité de la pratique étatique avec un ensemble de règles et d'orientations préétablies. Avant d'affirmer qu'un organisme étatique viole ou transgresse un règle, l'on doit d'abord décrire explicitement les critères par rapport auxquels l'action gouvernementale est évaluée.

¹ Tchekhov, Anton, *A Journey To Sakhalin* (Translated by Brian Reeve), Ian Faulkner Publishing, Cambridge, 1993.

² Ceci ne veut pas dire que la recherche et la documentation n'ont pas d'importance pour le contrôle public du secteur de la sécurité. Pour en savoir plus sur le rôle pertinent de la recherche dans les stratégies de contrôle public, reportez-vous au chapitre trois de ce guide.

Ces critères comprennent deux grandes catégories: les obligations légales et les bonnes pratiques. Les premières incluent les règles spécifiques, la législation nationale, le cadre constitutionnel et le droit international. Les secondes, quant à elles, sont des standards largement agréés qui reflètent un consensus entre théoriciens et praticiens d'un domaine particulier.

Méthodes

L'outil principal de la surveillance est la publication et la diffusion d'un rapport de surveillance dont le but final, comme on l'a vu plus haut, est d'influer sur le changement social, institutionnel et politique. L'identification des faiblesses de fonctionnement des institutions publiques et leur exposition au public sont de nature à peser sur ces institutions pour qu'elles rendent de meilleurs services à l'ensemble des citoyens. Par exemple, une organisation peut faire le choix de surveiller les engagements de la police à respecter les droits humains dans ses relations avec un groupe minoritaire, et publier des rapports de situation périodiques de façon à attirer l'attention des parties prenantes et des décideurs concernés sur la question: en fin de compte, le but de ce processus est de promouvoir les droits humains et de renforcer la protection des membres d'un groupe minoritaire. Pour être efficace, la surveillance doit s'exercer selon une méthodologie rigoureuse et systématique, être objective dans le recueil de l'information et établir la respectabilité afin d'agir avec succès sur le changement social.

Contacts

Du fait que la surveillance implique le recueil et la compilation de données sur un aspect de la société, jusqu'à présent insuffisamment examinée d'une manière indépendante et impartiale,

Le développement d'un réseau de contacts avec ceux qui ont la connaissance interne d'une situation donnée est indispensable pour la plupart des projets de surveillance. Les principes suivants, adaptés du guide d'Amnesty International sur la Surveillance des droits humains,³ sont d'utiles directives pour les organisations intéressées à lancer des projets de surveillance. Ces organisations devraient tendre à

- Etablir des relations fondées sur la confiance et le respect mutuels et sur la confidentialité;
- Enoncer clairement à leurs contacts les buts de leur recherche et la façon dont l'information recueillie sera utilisée dans leurs rapports;
- Respecter la confidentialité des contacts qui souhaitent n'être cités que de façon anonyme;
- Ne pas mettre en danger la sécurité des contacts en révélant des informations qui pourraient leur faire courir un risque (privilégier les contacts à l'information qu'ils donnent);
- Nourrir ces relations en conservant un contact régulier;
- Partager avec eux les résultats de leurs rapports et leur montrer comment ils ont contribué à un changement positif.

Un point d'ancrage pratique pour impliquer les ministères de la sécurité est de leur faire considérer d'anciens membres du secteur de la sécurité comme des interlocuteurs potentiels. Beaucoup d'OSC ont d'anciens officiers de l'armée et de la police au sein de leur organisation et utilisent leurs contacts pour établir des relations de travail avec l'armée et la police.

³ Amnesty International, *Monitoring and Reporting Human Rights Violations in Africa: A Handbook for Community Activists*, AI, Amsterdam, 2002. Comme son titre l'indique, ce guide est destiné aux OSC africaines mais ses recommandations sont applicables à une grande variété de projets de surveillance

Surveiller le secteur de la sécurité

On pourrait penser que le secteur de la sécurité est impénétrable et impropre à la surveillance en raison de la culture du secret et, dans de nombreux pays, du manque de transparence qui y prévalent. C'est pourtant et précisément les raisons pour lesquelles la surveillance des politiques et des institutions de sécurité est vitale. Il est plus que vraisemblable que les institutions et le personnel du secteur de la sécurité adopteront et se plieront aux bonnes pratiques si une surveillance systématique est exercée et si les rapports sont diffusés au public.

De plus, dans le cas d'États en conflit ou qui en sortent, qui sont faibles et fragiles, les OSC peuvent se trouver, elles et leurs parties prenantes, confrontées à une grande variété de problèmes causés par l'absence de sécurité, due principalement à l'activité de gangs criminels, de groupes rebelles et de bandes armées illégales. En l'absence d'un état de droit bien établi, les OSC doivent être capables de dresser la carte des abus de droits humains et d'autres actions susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité publique et de les porter à la connaissance à la fois des gouvernements et de la communauté internationale.

Encadré 7.1 Kirghizistan: prévention des conflits par la surveillance et l'alerte précoce

La Fondation pour la tolérance internationale (FTI) est une ONG kirghize pour la paix, la prévention et la résolution des conflits principalement axée sur les communautés frontalières kirghizes, ouzbèkes et tadjikes de la vallée de Ferghana. Créée en 1998, FTI publie un bulletin hebdomadaire d'alerte précoce avec une analyse et des recommandations sur la situation du conflit en Kirghizie.

Le projet d'alerte précoce pour la prévention de la violence (Ndt: The Early Warning for Violence Prevention project) (EWVP) fut créé pour prévenir les conflits violents par l'établissement de mécanismes d'enquête/ pronostics sur les conflits et par la mise en œuvre de mesures préventives. Pour surveiller complètement la situation au Kirghizistan, le projet a établi un réseau national de surveillance à base d'activistes de la société civile, d'universitaires, de journalistes et d'organismes de maintien de l'ordre. Pour l'heure, 32 agents de surveillance observent la situation, rassemblent les données et sont en contact avec le Centre d'alerte précoce (Ndt: Early Warning Center) (EWC). Se fondant sur l'information collectée, l'EWC la traite, prépare des recommandations sur les actions à mener pour prévenir la violence et publie ses résultats dans le Bulletin hebdomadaire. L'EWC s'efforce de publier et de diffuser une information exacte de façon à faire de la prévention en temps utile et à rendre une intervention possible.

L'EWVP, qui a vu le jour en juin 2005, a été financé par l'OSCE, le PNUD et le ministère belge des affaires étrangères.

Source: <http://www.fti.org/kg/eng/welcome.php>

Finalement, la surveillance vise à établir et à renforcer la responsabilisation, la transparence et l'efficacité des organismes du secteur de la sécurité. Pour donner à la surveillance des points d'ancrage, les OSC peuvent s'impliquer dans des enquêtes sur des domaines spécifiques du secteur de la sécurité – tels que le recrutement et les méthodes de formation, l'intégration et le respect de pratiques en rapport avec les droits humains et avec le droit humanitaire international, ou les mécanismes de contrôle internes et externes.

Types d'activités de surveillance

La plupart du temps, les projets de surveillance qui impliquent le secteur de la sécurité sont axés sur l'un des ces quatre aspects:

- Les mécanismes de contrôle démocratique;
- La compétence;
- La violation des droits humains du personnel du secteur de la sécurité;
- La violation des droits humains de l'ensemble de la population.

Les mécanismes de contrôle démocratique

La surveillance des mécanismes de contrôle démocratique cherche à établir l'existence d'instruments qui soumettent les acteurs de la sécurité au contrôle des institutions démocratiques – principalement du parlement et de comités spécialisés – et, dans la pratique, à leur autorité. Autrement dit, ce type de surveillance cherche à établir si les ministères de la sécurité agissent en acteurs politiques indépendants ou s'ils sont soumis à un authentique examen démocratique.

Dans la pratique, les OSC sont capables de déterminer le degré de contrôle démocratique atteint en surveillant les cadres légaux qui règlementent le travail des acteurs de la sécurité (en regardant par exemple dans quelle mesure la nouvelle législation contrevient à la constitution, aux traités internationaux sur les droits humains, ou aux obligations de l'Etat au regard du droit international), ainsi qu'en surveillant le travail des commissions parlementaires et en jugeant dans quelle mesure elles sont capables d'influer sur le travail des acteurs de la sécurité. Pour citer un bon exemple, les OSC peuvent surveiller le rôle et l'influence du parlement et du ministère de la défense dans la réglementation des dépenses de défense.

Compétence des acteurs de la sécurité

En surveillant la compétence, on cherche à déterminer si l'armée, la police, des garde-frontières et les autres acteurs de la sécurité atteignent les objectifs pour lesquels ils existent: assurer la sécurité des citoyens. Autrement dit, on cherche ici à évaluer l'impact du travail des ministères de la sécurité sur l'amélioration des conditions générales de sécurité pour l'ensemble du public.⁴

Voici le type de questions que suscite ce type de surveillance: Est-ce que les garde-frontières réussissent à réduire l'immigration sauvage et le trafic d'êtres humains? Quelle est l'efficacité de la police dans la résolution des crimes et dans la sécurisation de la voie publique? Les OSC peuvent y répondre par des indicateurs tels que le taux de résolution des crimes de sang et les niveaux de l'immigration illégale.

Il est certain que la compétence des acteurs du secteur de la sécurité n'est pas le seul facteur qui influe sur ces phénomènes, mais des insuffisances répétées indiquent souvent un secteur de la sécurité déficient. D'une façon peut-être encore plus fondamentale, parler de la compétence du secteur de la sécurité présuppose des mécanismes de contrôle démocratique. La surveillance de la compétence n'a de signification que si la sécurité est considérée comme un bien public ainsi que si le secteur de la sécurité est effectivement soumis au contrôle démocratique.

⁴ Pour déterminer si le budget de l'armée, de la police et d'autres ministères de la sécurité, est dépensé selon les priorités gouvernementales, les OSC peuvent se livrer à une analyse budgétaire. Pour en savoir plus sur ce point, reportez-vous au chapitre 8 de ce guide.

Violations des droits humains du personnel du secteur de la sécurité

La surveillance des violations des droits humains du personnel du secteur de la sécurité vise à mettre en lumière les abus exercés sur ceux qui travaillent dans les ministères de la sécurité; Voici les questions que suscite ce type de surveillance: Est-ce que l'appareil de sécurité respecte les droits civils et politiques de son personnel? Les recrues de l'armée sont-elles traitées dignement, ou souffrent-elles d'abus et d'intimidations généralisés? Des violences sexuelles sont-elles infligées aux jeunes recrues?

Souvent, les OSC sont incapables d'observer directement les violations des droits humains à l'encontre du personnel du secteur de la sécurité. En revanche, ils peuvent surveiller des indicateurs qui leur révéleront les symptômes d'abus de plus grande ampleur. Ainsi la surveillance des taux de suicide parmi les recrues de l'armée peut indiquer des modèles de violence plus étendus contre cette catégorie de personnel. De la même façon, les OSC peuvent enquêter auprès d'anciennes recrues pour établir les droits civils et politiques des membres des forces armées.

Encadré 7.2 Surveiller le recrutement d'enfants soldats en Birmanie

L'utilisation d'enfants-soldats a été universellement condamnée par un grand nombre de conventions, notamment par la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant qui réprovoie fermement et interdit cette pratique. Cependant, et en dépit d'une condamnation internationale grandissante, un certain nombre de pays continue à recruter et à former des enfants-soldats.

La Birmanie en est un exemple. Officiellement, le gouvernement birman prétend que les forces armées nationales, les Tatmadaw, sont professionnelles et que l'âge minimum pour s'engager est de 18 ans. Mais de nombreux rapports indépendants de surveillance estiment que des enfants-soldats continuent d'être utilisés en grande quantité au sein de l'armée birmane. L'un de ces récents rapports, publiés par Human Rights Watch et intitulé 'Vendu pour être soldat: le recrutement et l'utilisation des enfants-soldats en Birmanie', est fondé sur des interviews réalisées dans les zones frontalières entre la Birmanie, la Chine et la Thaïlande avec des soldats birmans en activité et retraités, entre juillet et septembre 2007, ainsi que sur des entretiens avec des travailleurs sociaux et des représentants de plusieurs organisations humanitaires, des représentants de l'ONU en Birmanie, des chercheurs locaux et des civils.

Les personnes interrogées témoignèrent avec régularité auprès de Human Rights Watch (HRW) de ce que la majorité des jeunes recrues de l'armée birmane étaient des conscrits et non des volontaires et qu'une large proportion d'entre eux étaient des enfants de moins de 18 ans. Beaucoup de jeunes Birmans interrogés par HRW témoignèrent de la façon dont ils avaient été emprisonnés, battus et vendus à des officiers recruteurs pour être ensuite conduits dans des centres de recrutement. Ceux qui cherchent à s'enfuir sont sévèrement punis et battus.

Dans le passé, des rapports répétés des Nations Unies ainsi que des sources indépendantes avaient déjà mis en lumière la pratique généralisée du recrutement des enfants-soldats. En 2004 la junte militaire birmane répondit à la critique internationale en créant le 'Comité pour la prévention du recrutement militaire d'enfants trop jeunes'. Ce très récent rapport d'HRW révèle que ce comité n'a pris aucune action d'importance pour remédier à ce problème.

Source: Human Rights Watch, *Sold to be Soldiers: The Recruitment and Use of Child Soldiers in Burma*. London: Human Rights Watch, 2007

Violations des droits humains de la population en général

La surveillance des violations des droits humains de la population en général cherche à savoir si les ministères de la sécurité respectent les droits de l'homme quand ils interagissent avec l'ensemble des citoyens. Voici les questions que l'on pose sur ce type de surveillance: Est-ce que les organismes de l'Etat ont recours à la torture pour obtenir de l'information des criminels suspectés? La police a-t-elle recours à des violences inutiles pour disperser la foule? A-t-on rendu compte de cas bien connus de disparitions de personnes placées sous la garde de la police ou de l'armée?

Les OSC peuvent jouer un rôle majeur en prouvant que ces organismes étatiques se conforment bien au droit humain international dans l'exercice quotidien de leurs responsabilités. Les types de projets de surveillance comprennent les visites de surveillance dans les prisons pour enregistrer le bien-être des détenus, l'observation d'évènements spécifiques, tels que de grandes manifestations pour pouvoir juger du rôle de la police et les enquêtes sur l'usage de la torture par les agences de renseignement au travers d'entretiens avec d'anciens détenus. L'encadré 7.3 donne l'exemple du projet de surveillance d'une OSC sur les prisons et d'autres lieux de détentions.

Encadré 7.3 Surveillance des prisons et d'autres lieux de détention en Lettonie

Les prisons et autres lieux de détention sont importants pour le contrôle public du secteur de la sécurité car de nombreuses violations des droits humains se produisent dans ces locaux. A travers le monde, un nombre croissant d'OSC ont choisi de documenter et d'analyser les conditions de détention afin d'attirer l'attention du public sur ces sujets et pour finalement changer ces conditions en les améliorant.

Récemment, en 2006, le Centre letton pour les droits humains a publié un rapport complet de surveillance sur les institutions fermées en Lettonie. Se fondant sur 102 visites de surveillance dans les prisons, dans les cellules de garde à vue de la police, dans les centres de rétention pour immigrants illégaux et dans les hôpitaux psychiatriques, le rapport met en lumière de nombreuses lacunes dans ces lieux de détention.

Tout en notant des améliorations dans beaucoup de domaines sur une période allant jusqu'à 2006, le rapport attire aussi l'attention sur un certain nombre de catégories de problèmes. Parmi eux, on relève le manque d'information apportée aux immigrants et aux demandeurs d'asile sur leurs droits, mais aussi un manque d'hygiène dans les cellules d'un 'nombre considérable' de lieux de détention de la police et également, le fait que la législation sur les institutions de santé mentale n'ait pas été harmonisée avec les normes internationales des droits humains et qu'en particulier il n'y ait pas de mécanisme d'appel en vigueur pour les cas d'hospitalisation involontaire.

Source: Latvian Centre for Human Rights, Monitoring Report on Closed Institutions in Latvia, Riga: LCHR, 2006.

Types d'activités et d'indicateurs de surveillance

Le tableau ci-dessous détaille les sujets, les indicateurs et les exemples d'OSC impliquées dans des projets ressortissant chacun à l'un des quatre types de surveillance.

Une importante distinction est à faire entre les sujets et les indicateurs. En eux-mêmes les sujets sont difficiles à surveiller. La surveillance doit s'appuyer sur des faits, les organisations doivent donc trouver des indicateurs en cohérence avec ces sujets. A leur tour, ces indicateurs permettront de tirer des conclusions plus élargies sur ces questions.

Par exemple, le bien-être des recrues est un sujet important qui mérite de faire l'objet d'une recherche indépendante, mais les organisations doivent aussi définir les indicateurs cohérents pour le faire. A cette fin, les organisations devront lier ces sujets aux indicateurs qui sont basés sur les faits et aisément vérifiables par les autres parties: le nombre de cas de mauvais traitements signalés aux autorités compétentes et le taux de suicide parmi les appelés constituent deux exemples. De même, pour surveiller la compétence de la police face à un crime, une OSC peut décider de surveiller des indicateurs tels que le taux de criminalité pour 100 000 habitants ou le pourcentage de résolution des crimes.

D'une manière plus générale, les organisations ont besoin de fractionner les différents sujets qui concernent le secteur de la sécurité en indicateurs identifiables qui sont liés aux faits et peuvent être reproduits par les autres parties. Le tableau ci-dessous sert de point de départ pour l'identification de tels indicateurs.

D'autres types de projets de surveillance peuvent impliquer le secteur de la sécurité dans son ensemble, par exemple en enquêtant sur les perceptions par le public de sujets liés à la sécurité et en évaluant les indicateurs d'insécurité. Ces rapports peuvent chercher à déterminer, par exemple, les niveaux de confiance de la population à l'égard de la police, des militaires ou des gardes-frontières; les perceptions publiques de l'insécurité, en utilisant des indicateurs qui désignent les causes possibles et perçues d'insécurité, telles que le nombre de kidnappings recensés; la présence ou la prolifération d'armes légères; et la prévalence de la corruption et du crime organisé dans toutes les sections de la société. Toutes ces approches visent à mettre en lumière la réalité à partir de la perspective ouverte par les OSC respectives.

La surveillance constitue la première pierre de la réforme du secteur de la sécurité; les parlementaires et l'ensemble des citoyens ne peuvent influencer sur le changement que sur la base d'une information indépendante et précise. Autrement dit, c'est seulement quand les citoyens connaissent les déficiences du secteur de la sécurité qu'ils peuvent faire pression, avec succès, pour le modifier.

Encadré 7.4 Types d'activités de surveillance

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
L'armée de Terre	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de contrôle démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle parlementaire (Les militaires sont-ils sujets au contrôle parlementaire?) Budget de la défense (Le budget de la défense est-il dépensé selon les priorités définies par le président et/ ou le parlement?) Politiques d'acquisition (La politique d'acquisition est-elle transparente? Les alternatives concurrentes sont-elles analysées avant les achats?) Politique du personnel (est-il sélectionné de façon compétitive?) 	<ul style="list-style-type: none"> Résultats des commissions parlementaires (si applicables) compétences des institutions militaires de médiation et autres procédures indépendantes d'examen (si applicable) type de documents et étendue de l'information à laquelle les commissions de contrôle parlementaires ont accès (si applicable) 	<ul style="list-style-type: none"> Comité des mères de soldats (Russie) Mères de la Plaza de Mayo (Argentine) Justice et Liberté (Géorgie) Kontra S (Indonésie) Imparsial (Indonésie) Euromil (Pays-Bas) African Security Dialogue and Research (Ghana) Institute for Security Studies (Afrique du Sud) Centre for Policy Research & Dialogue (Ethiopie) Transparency International
	<ul style="list-style-type: none"> Compétence 	<ul style="list-style-type: none"> Professionnalisme des soldats Ingérence militaire dans le business (les militaires sont-ils impliqués dans les affaires?) niveau de corruption (y a-t-il corruption chez les militaires?) 	<ul style="list-style-type: none"> Résultats des commissions parlementaires (si applicable) Indicateurs de compétence en matière de maintien et de restauration de la paix Indicateurs de disponibilité au combat 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violation des droits humains du personnel du secteur de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation d'enfants trop jeunes par les militaires Bizutage (Est-il pratiqué sur les jeunes recrues?) Violence sexuelle contre les jeunes recrues Traitement des minorités ethniques et linguistiques dans les forces armées 	<ul style="list-style-type: none"> taux de suicide chez les jeunes appelés Nombre de cas signalés de maltraitance de soldats Nombre d'enfants dans l'armée Interviews avec les soldats en activité et les anciens soldats 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits humains de la population dans son ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> disparition de personnes sous la garde des militaires Utilisation par les militaires d'armes internationalement prohibées Violence sexuelle commise par les forces gouvernementales Compatibilité des politiques nationales, concernant le traitement des prisonniers, avec le droit humanitaire international 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de cas signalés de viols perpétrés par des soldats Nombre de disparitions de personnes sous la garde des militaires Nombre de cas de violence sexuelle perpétrés par des soldats de la paix visant la population civile au cours de missions de maintien de la paix 	

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
La Police	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de contrôle démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle parlementaire (La police est-elle assujettie au contrôle parlementaire?) Budget de la police (Le budget de la police est-il dépensé selon les priorités édictées par le président et/ ou le parlement?) Politiques d'acquisition (Est-elle transparente? Les alternatives concurrentes ont-elles été analysées avant l'achat?) Politique du personnel (A-t-il été sélectionné de façon compétitive?) 	<ul style="list-style-type: none"> Type de documents et étendue des informations auxquelles les commissions parlementaires ont accès (si et où c'est applicable) Résultats des commissions parlementaires (si disponibles) 	<ul style="list-style-type: none"> Human Rights Watch ICMPD ALPE (Georgia) ICCN (Georgia) USIP (Népal)
	<ul style="list-style-type: none"> Compétence 	<ul style="list-style-type: none"> Sécurité intérieure (La police réussit-elle à faire régner la sécurité dans les rues?) Professionalisme des officiers de police Taux de la criminalité 	<ul style="list-style-type: none"> Taux d'éclaircissement des crimes majeurs Taux de crime pour 100000 habitants 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits du personnel du secteur de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> Bizutage (Le bizutage est-il pratiqué sur les jeunes recrues de la police?) Les officiers de police féminins ont-ils des droits égaux et sont-ils traités équitablement? 	<ul style="list-style-type: none"> Cas signalés de bizutage concernant les jeunes recrues de la police Interviews avec les officiers de police en service et les anciens officiers. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits humains de la population en général 	<ul style="list-style-type: none"> Traitement des prisonniers sous la garde de la police – La torture est-elle un phénomène courant? Les droits des suspects en cours d'audition sont-ils respectés? Respect pour les droits humains des protestataires lors des grosses manifestations Compatibilité des directives de la police nationale avec le droit international 	<ul style="list-style-type: none"> Cas signalés de torture sur des personnes gardées à vue par la police Cas signalés d'abus sur des personnes gardées à vue par la police Récit par un témoin visuel d'abus de la police Rapports de terrain sur la conduite de la police au cours de manifestations 	

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
Gestion des Frontières	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de contrôle démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle parlementaire (Les agences frontalières sont-elles assujetties au contrôle parlementaire?) Les gardes-frontières font-ils partie du ministère de l'intérieur et des organismes de maintien de l'ordre ou sont-ils militarisés et membres des forces armées? Y a-t-il un contrôle parlementaire sur les gardes-frontières? politique du personnel: est-il sélectionné de manière compétitive? 	<ul style="list-style-type: none"> Type de documents et étendue de l'information à laquelle les commissions de contrôle parlementaire ont accès (là où c'est applicable) résultats des commissions parlementaires (là où c'est applicable) 	<ul style="list-style-type: none"> Institut pour les Etudes de Sécurité (UE/BE) ICMPD (Autriche)
	<ul style="list-style-type: none"> Compétences 	<ul style="list-style-type: none"> Les gardes-frontières sont-ils efficaces en faisant reculer l'immigration illégale? La corruption et les pots de vin sont-ils des problèmes récurrents? 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre de réfugiés et de personnes déplacées franchissant les frontières Evidence de prébendes touchées par des gardes-frontières (le cas échéant) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits du personnel du secteur de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> Bizutage (Les nouveaux gardes-frontières sont-ils bizutés?) 	<ul style="list-style-type: none"> Cas signalés de bizutage Interviews avec des gardes frontières en service et retraités 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits humains de la population en général 	<ul style="list-style-type: none"> Traitement et procédures en vigueur pour les immigrants illégaux Traitement et procédures pour les personnes détenues à la frontière 	<ul style="list-style-type: none"> Cas signalés de brutalités sur des personnes détenues à la frontière Témoignages visuels de pots de vin donnés aux postes frontière 	
Système pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes du contrôle démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle parlementaire (Les prisons sont-elles soumises au contrôle parlementaire?) Les prisons sont-elles gérées de façon transparente? Contrôle parlementaire (Le système pénitentiaire y est-assujetti?) 	<ul style="list-style-type: none"> Législation gouvernant le contrôle du système pénitentiaire national Conclusions des commissions parlementaires (si et où elles sont applicables) 	<ul style="list-style-type: none"> Amnesty International Helsinki Foundation for Human Rights (Pologne) ALPE (Géorgie) Human Rights Watch

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
Système pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> Compétence 	<ul style="list-style-type: none"> Le système pénitentiaire est-il efficace pour transformer les anciens détenus en citoyens respectueux de la loi? 	<ul style="list-style-type: none"> Taux de récidive des anciens détenus Conclusions des commissions parlementaires (si applicable) 	<ul style="list-style-type: none"> Amnesty International Helsinki Foundation for Human Rights (Pologne) ALPE (Géorgie) Human Rights Watch
		<ul style="list-style-type: none"> Pratique-t-on un bizutage sur les nouveaux gardiens de prison? 	<ul style="list-style-type: none"> Témoignages visuels de violence à l'encontre des gardiens de prison Interviews d'anciens et de nouveaux gardiens de prison 	
	<ul style="list-style-type: none"> Violations des droits humains du personnel du secteur de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> Le bien-être des prisonniers (normes minimales d'hygiène, de nutrition etc.) est-il surveillé? Y a-t-il des exemples de torture dans les prisons? 	<ul style="list-style-type: none"> Conformité de la législation gouvernant le système pénitentiaire avec le droit humanitaire international Indicateurs quantitatifs sur les conditions de vie des détenus (nombre de calories par jour, nombre de mètres carrés par détenu etc.) et conformité avec les normes internationales Interviews avec des détenus et des anciens détenus 	
Le secteur du renseignement	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de contrôle démocratique 	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle parlementaire: les agences de renseignement doivent-elles rendre des comptes aux commissions parlementaires? 	<ul style="list-style-type: none"> Type de documents et étendue des informations auxquelles les commissions parlementaires de contrôle ont accès (Là où et si c'est applicable) Législations gouvernant le contrôle du secteur de la sécurité 	<ul style="list-style-type: none"> Privacy International Electronic Frontier Foundation Amnesty International State Watch Liberty(R.U)
		<ul style="list-style-type: none"> Le renseignement recueilli par les services de renseignement est-il sûr? 	<ul style="list-style-type: none"> Conclusions des commissions parlementaires Interview avec d'anciens officiers de renseignement. 	

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
Le secteur du renseignement	<ul style="list-style-type: none"> - Violations des droits humains du secteur de la sécurité - Violations des droits humains dans la population en général 	<ul style="list-style-type: none"> - Les droits humains de ceux qui travaillent pour les agences de renseignement sont-ils respectés? - Les agences de renseignement respectent-elles les droits humains? - Y a-t-il des problèmes avec la politique de surveillance et notamment en matière d'écoutes et de mise sur écoutes? - Extraditions exceptionnelles (de citoyens vers des pays tiers où l'on pratique la torture) 	<ul style="list-style-type: none"> - Compilation de faits fondés sur les 'récits des gens du sérail' - interviews avec d'anciens officiers de renseignement - Cas de torture chez les détenus interrogés per le secteur du renseignement - Cas d'extradition vers des pays tiers où la torture est pratiquée 	<ul style="list-style-type: none"> - Privacy International - Electronic Frontier Foundation - Amnesty International - State Watch - Liberty(R.U)
La justice et le système légal	<ul style="list-style-type: none"> - Mécanismes de contrôle démocratique - Compétence 	<ul style="list-style-type: none"> - constitutionnalité des principales décisions légales rendues par des tribunaux nationaux, régionaux et internationaux et relatives au secteur de la sécurité - Liberté d'association et d'expression - Surveiller et appliquer la législation contre la corruption - Aptitude à traiter de façon indépendante des cas complexes - Verdicts non discriminatoires - Réduction des temps d'attente devant les cours de justice - Tous les individus et toutes les institutions, y compris le gouvernement, sont-ils gouvernés et traités équitablement par la même législation? - Indépendance des juges - Non-harcèlement des avocats de la défense 	<ul style="list-style-type: none"> - Périodes d'attente moyenne des tribunaux - Comparaison des verdicts pour juger de leur caractère non discriminatoire - Témoignages visuels de la prise de pots de vin. - Cas signalés de harcèlement d'avocats de la défense 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberty (RU) - Human Rights Watch

Institution	Types de surveillance	Sujets (Exemples choisis)	Indicateurs (Exemples choisis)	Exemples de surveillance par OSC
La justice et le système légal	<ul style="list-style-type: none"> - Violations des droits humains de la population dans son ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> - Respect des droits civils et politiques des suspects - Traitement égal pour les membres des minorités nationales et les groupes marginalisés 	<ul style="list-style-type: none"> - Interviews avec d'anciens défenseurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberty (RU) - Human Rights Watch
Acteurs non-étatiques (sociétés privées de sécurité, gangs armés et groupes rebelles)	<ul style="list-style-type: none"> - Violations des droits humains du personnel - Violations des droits humains de la population dans son ensemble 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation des enfants soldats par les militaires - Violences sexuelles à l'encontre des recrues féminines - respect du droit humanitaire international - Violations des droits humains de la population dans une région contrôlée par des rebelles - Violences sexuelles commises contre la population - Usage de l'extorsion de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> - Interviews avec des soldats en activité et d'anciens soldats - Nombre d'enfants mineurs dans les groupes armés non-étatiques - Cas signalés de viols commis par des membres de groupes armés - Nombre de cas de violence sexuelle commis par des membres de groupes armés - témoignages visuels de tueries sans discernement commises par des membres de groupes armés 	<ul style="list-style-type: none"> - Human Rights Watch - Amnesty International

Surveillance: méthodes, recherche, conceptions et orientations méthodologiques

La surveillance du secteur de la sécurité est assurée par l'utilisation de plusieurs techniques de recherche et d'orientations méthodologiques. Ces méthodes comprennent, de façon non exhaustive:

- l'analyse de cadres légaux;
- l'analyse des politiques gouvernementales;
- l'analyse du budget;
- l'analyse des données;
- l'observation sur le terrain;
- le recueil des témoignages.

Le but de la surveillance est d'évaluer la conformité de la pratique étatique avec un ensemble de règles, de règlements, de politiques et de standards préétablis: aussi, tous les projets de surveillance doivent avant tout exciper du cadre légal national et international qui réglemente le sujet ou le domaine étudié. De la même façon elle doit analyser les politiques gouvernementales concernées.

La surveillance doit aussi observer la façon dont ces politiques sont mises en oeuvre dans la pratique. Cela s'exécute en observant les évènements sur place, en recueillant les témoignages et en évaluant les données pertinentes quand elles sont disponibles.

Les étapes suivantes sont une introduction aux orientations méthodologiques pour la poursuite des activités de surveillance. Cette section introduit le sujet tandis que les ressources énumérées dans ce guide offrent des voies pour une recherche plus approfondie.

1^{ère} étape. Choisir une tâche de surveillance

Quelles politiques surveiller? Quelle législation, quels points de repère et quelles pratiques d'excellence seront utilisés pour évaluer la pratique étatique? Comment une loi, une politique ou une pratique donnée a-t-elle un impact sur divers groupes de citoyens? Ce sont là des questions qu'une OSC peut traiter en choisissant une tâche de surveillance.

Idéalement, une OSC choisira des catégories de sujets dans lesquels elle possède un avantage comparative sur les autres; là où sa familiarité avec le sujet, son expérience et ses contacts passés lui permet de mettre en lumière un sujet qui aura été jusque là insuffisamment examiné.

Le choix d'un sujet d'étude très ciblé est avantageux dans la mesure où la tâche de surveillance requerra moins de ressources et une étude mieux ciblée a plus de chance de donner une vue complète de l'objet de l'étude. Il est important de noter aussi que la spécialisation améliore graduellement la réputation internationale, ce qui en fin de compte apporte des possibilités accrues de financement et de plus grandes occasions de conduire des études plus importantes dans le futur. Par exemple, une organisation qui commence à surveiller le traitement et les conditions de vie des détenus dans une région, peut vite être reconnue comme experte dans ce domaine.

2^e étape. Faire un diagnostic préliminaire de la situation et des cadres légaux pertinents

Recueillir des données préliminaires sur un domaine particulier mener des interviews informelles et déstructurées et consulter les recherches précédentes forment la base d'un diagnostic préliminaire de la situation. Même si un aspect particulier de la réalité collective n'a jamais fait, dans le passé, l'objet d'une surveillance dans un pays, il y a sans conteste d'autres sources d'information ailleurs qui traitent du sujet. Une OSC tirera bénéfice de la consultation de ces sources et de toute autre documentation sur la question et sur les thèmes connexes.

Deuxièmement, les projets de surveillance doivent prendre en compte les lois nationales, les traités internationaux et les bonnes pratiques généralement admises qui s'appliquent à la question étudiée et qui la régissent. Ces règles et ces normes sous-tendent l'observation des événements sur le terrain.

3^e étape. Choisir les méthodes de recherche et les techniques de recueil de l'information appropriées

Après avoir établi les cadres légaux qui s'appliquent et les bonnes pratiques qui gouvernent un domaine particulier, l'OSC en surveillance doit considérer si, dans la pratique, les lois pertinentes sont appliquées, si les politiques sont mises en œuvre et les normes respectées.

Pour ce faire, il convient de choisir l'outil et les techniques de recherche les plus appropriées à l'objet en cours d'étude. L'encadré 7.5 passe en revue les techniques les plus utilisées pour recueillir l'information sur le terrain.

Encadré 7.5 Vérifier l'information recueillie: trois principes d'évaluation

La crédibilité du rapport de surveillance d'une OSC, et sa capacité à influencer sur le changement social sont largement déterminées par sa transparence et par son exactitude. L'une des principales étapes dans tout rapport de surveillance doit donc être de vérifier la documentation recueillie par les interviews, les sondages, le recueil de données et d'autres techniques de recueil de l'information. Trois principes majeurs, adaptés ici du Manuel pour la surveillance des droits humains publié par l'Institut norvégien des droits humains sont autant d'orientations pratiques pour les OSC impliquées dans les activités de surveillance.

1. Evaluer la véracité de la source

Vous devez d'abord considérer si votre source est un témoin de première main ou si elle vous rend compte de rumeurs ou d'ouïe-dires. Est-ce que la personne interviewée est victime d'un abus policier ou ne vous rend-t-elle pas compte à partir de sources de deuxième ou de troisième main? Pendant une interview, vous devez, vous et votre équipe, veiller à la 'concordance et à la cohérence' des déclarations de ceux que vous interrogez. Une façon de vous en assurer est de demander des détails spécifiques sur un événement donné. De même, poser une question identique, mais sous des angles et avec des mots différents, est une autre façon d'évaluer la cohérence. Ce faisant, vous devez garder à l'esprit que votre informateur(-trice), spécialement s'il (elle) est aussi une victime, peut se sentir en détresse par rapport à l'événement et incapable de répondre à toutes les questions relatives aux détails d'un événement. Dans le cadre d'un sondage, une

technique consiste à poser la question avec différentes expressions dans le corps du sondage et de vérifier la concordance entre les réponses. C'est pourquoi, au fond, l'évaluation d'une source est un art, pas une science. Est-ce que votre source a intérêt à rendre compte d'un événement donné d'une certaine façon? A-t-elle ou non des intentions cachées?

2. Vérifier la concordance avec d'autres récits indépendants

La vérification de la concordance croisée entre des récits indépendants est une technique destinée à évaluer la validité de la survenance d'un événement. Si deux sources ou plus, indépendantes et sans relations les une avec les autres, corroborent le même événement ou la même violation, ceci peut être pris comme une indication – mais non comme une preuve définitive – de la véracité d'une information. Si, par exemple, plusieurs détenus qui ne se connaissent pas, rendent compte de ce que le même type de méthodes de torture est utilisé dans une prison, leur témoignage peut être pris au sérieux. Par ailleurs, les OSC peuvent vérifier la concordance croisée entre les récits de ses sources et les rapports d'autres OSC.

3. Vérifier la cohérence du rapport avec le contexte général

Est-ce que l'information qui vous est rapportée est cohérente avec l'image d'ensemble de la question que vous surveillez? Cette information est-elle plausible à la lumière des autres informations disponibles? Si ce n'est pas le cas, cela ne veut pas dire que vous deviez l'écarter pour autant: il se peut que vous ayez mis au jour une tendance non encore prise en compte. Dans ce cas la charge de la preuve est plus lourde et la responsabilité de corroborer les faits que vous vous apprêtez à rapporter plus exigeante.

Il est important de noter que durant les états d'urgence et dans des environnements restrictifs, ces principes ne sont pas facilement applicables; par exemple il est difficile, sinon impossible de vérifier la concordance avec d'autres récits indépendants. Toutefois les OSC qui opèrent dans ces situations ne devraient pas hésiter à publier et à diffuser ces témoignages tout en indiquant que cette information n'a pas été vérifiée en raison des circonstances mentionnées ci-dessus, car ces témoignages sont souvent les seuls qui soient disponibles.

Source: Norwegian Institute of Human Rights, 2002, *Manual on Human Rights Monitoring. An introduction for Human Rights Field Officers*. Oslo: Norwegian Institute of Human Rights

4^e étape. Mener une étude de surveillance

Pour les projets qui se lancent dans l'analyse légale de la législation du secteur de la sécurité, une étude de surveillance enquêtera sur la conformité de la législation et des directives spécifiques avec les cadres légaux pertinents. Pour les projets qui traitent de l'analyse non légale, la surveillance portera sur le recueil et l'analyse de l'information destinée à l'examen des mécanismes de contrôle démocratique, de la compétence des acteurs gouvernementaux à assurer la sécurité de tous les citoyens et des violations potentielles des droits humains. Un projet de surveillance implique souvent la collaboration entre plusieurs chercheurs, l'organisation devra donc s'assurer que les techniques de recueil de l'information sont appliquées de façon concordante par tous les chercheurs sur le terrain et qu'elles assurent une bonne communication et une bonne compréhension parmi les membres des l'équipe de recherche.

5^e étape. Communiquer les résultats

Une fois publié le rapport de surveillance, les OSC doivent s'intéresser aux moyens de communiquer les conclusions de ces rapports aux parties prenantes intéressées du secteur de la sécurité, au gouvernement et au grand public. Ce n'est vraiment que quand ces conclusions sont réellement diffusées aux décideurs et aux citoyens que les OSC peuvent espérer influencer positivement sur le changement social.

Le rapport de surveillance

L'objectif premier d'un rapport de surveillance est de recueillir des faits avérés au sujet d'un aspect particulier de la réalité sociale qui pourront ultérieurement servir à peser sur la situation objet de l'enquête.

Très vite le rapport de surveillance deviendra la marque de fabrique d'une OSC et affectera grandement sa réputation. Un rapport complet et détaillé qui apporte des éléments concrets et avérés de mauvais agissements est de nature à attirer l'attention des médias, des organisations internationales, des autres OSC, des politiciens et du grand public. Au contraire, un rapport de surveillance mal organisé et qui ne citerait pas les incidents de façon précise serait de nature à nuire à la réputation de l'OSC et à affaiblir ses chances d'interagir avec la communauté internationale, comme de peser pour un changement social positif.

Il n'y a pas de règles normatives pour la rédaction d'un rapport de surveillance. Ce qui suit pourra servir d'orientations ou de suggestions; une OSC peut les combiner avec sa connaissance du terrain. En fin de compte, les OSC perfectionneront leurs aptitudes rédactionnelles en consultant les rapports de surveillance publiés par des OSC bien connues et expérimentées. L'encadré 7.6 donne quelques exemples choisis.

Structure d'un rapport de surveillance

Le rapport de surveillance doit d'abord introduire le sujet de l'étude dans son contexte le plus large en présentant la législation nationale et les traités internationaux en rapport avec la question sous surveillance. Dans ses premières pages, le rapport de surveillance doit aussi inclure un résumé des conclusions du processus de surveillance car beaucoup de ceux qui sont susceptibles de s'intéresser à un rapport d'OSC, y compris les politiciens, les bailleurs de fonds et les journalistes, sont généralement très pris. Le rapport doit être capable de retenir l'attention des lecteurs en présentant succinctement la méthodologie, les principales conclusions et recommandations. Il est également recommandé, si ce rapport est écrit dans une langue locale d'y joindre un abrégé en anglais à défaut d'une traduction intégrale.

Le corps du rapport doit détailler et préciser méthodiquement les résultats du processus de surveillance. Premièrement, à des fins de clarté, les OSC doivent être transparentes quant à la méthodologie utilisée dans le processus de surveillance. Idéalement, comme dans la recherche sociale, une autre personne ou une autre organisation doit être capable de reproduire votre recherche et d'arriver aux mêmes conclusions. En fait les rapports ne doivent pas se contenter de revêtir un caractère descriptif, mais de proposer aussi une analyse. Les rapports ne sont pas seulement la photographie d'une réalité collective mais de son évolution dans le temps: de cette façon un rapport de surveillance devrait rendre compte des défaillances, mais aussi des améliorations, année après année. Un rapport équilibré est plus susceptible d'attirer l'attention du public qu'un rapport jugé partial sur un phénomène donné, en dépit de l'existence d'éléments conduisant à une évaluation plus nuancée.

Un rapport de surveillance doit aussi viser à inclure des recommandations pour toutes les parties prenantes. Ces recommandations doivent être fondées sur les conclusions du rapport, et signaler comment, dans la pratique, des actions sociales, économiques et politiques peuvent aider à traiter les faiblesses relevées au cours du processus de surveillance; elles ne doivent pas seulement mentionner les préférences des OSC, mais être indépendantes de la principale conclusion du rapport.

Encadré 7.6 Exemples de rapports de surveillance sur le secteur de la sécurité

Human Rights Watch, *Get the Gun! Human Rights Violations by Uganda's National Army in Law Enforcement Operations in Karamoja Region*, Human Rights Watch, London, 2007, disponible en ligne sur <http://hrw.org/reports/2007/uganda0907> Fondé sur plus de 50 récits par des témoins visuels d'opérations de maintien de l'ordre menées par les Forces de défense populaires ougandaises (UPDF) entre septembre 2006 et janvier 2007, ainsi que sur le site de six de ces opérations, ce rapport renseigne sur les violations perpétrées par l'Armée nationale ougandaise dans la région de Karamoja.

Amnesty International, *Nigeria: Prisoners' rights systematically flouted*, Amnesty International, London, 2008.

Ce rapport, fondé sur les témoignages de détenus et sur des interviews de parties prenantes, note qu'au Nigéria les prisonniers se voient systématiquement refuser toute une gamme de droits humains. Les parties prenantes, dans l'ensemble du système de justice pénale nigérian portent la responsabilité du maintien de cette situation.

Association for Legal Public Education, *Public Perception of the Police Performance: Report*, Tbilisi, 2005, disponible en ligne sur http://alpe.ge/nedit/assets/Patrol_Police_eng_final.pdf

Fondé sur plus de cent entretiens en direct dans les villes de Tbilissi, Kutaisi, Batoumi and Telavi, ce rapport vise à identifier les principaux problèmes qui limitent l'efficacité de la police de patrouille par un examen des attitudes du public à l'égard de la police de patrouille, comme des attitudes de cette police à l'égard de la population.

Instituto Libertad y Desarrollo/Rodrigo Castro and José Francisco García, *The State of Justice in Chile in 2004: Indicators For The Sector. Social Report Series 95*, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2005, disponible en ligne sur http://www.lyd.com/english/noticias/95_social_report_series.pdf

Ce rapport analyse la façon dont la justice a été rendue au Chili en 2004 sur la foi de statistiques rendues disponibles par les cours de justice chiliennes.

En bref, tous les rapports de surveillance doivent comprendre une introduction qui examine la cohérence sociale élargie du sujet d'étude, qui soit transparente quant à la méthodologie utilisée dans le rapport, et qui contienne des cas spécifiques et propose des recommandations.

Surveillance et stratégies de contrôle du secteur de la sécurité

Rassembler de l'information au sujet des diverses pratiques du secteur de la sécurité est en soi-même peu susceptible de changer les pratiques de ce secteur. Ce n'est qu'en combinant la surveillance avec d'autres stra-

tégies de contrôle, telles que la sensibilisation et la mobilisation, que l'on peut espérer examiner sérieusement et apporter finalement des changements positifs au secteur de la sécurité.

La surveillance indépendante occupe une place prééminente dans le contrôle démocratique du secteur de la sécurité du fait que les rapports de surveillance sont de plus en plus utilisés par toute une gamme d'acteurs et d'institutions pour responsabiliser les ministres. Parmi eux l'on trouve les parlements, les assemblées régionales et les organisations internationales. Les Nations Unies, en particulier, se sont largement inspirées des rapports des OSC ces dernières années pour faire observer aux états membres leurs engagements en matière de droits humains. De la même façon, dans de nombreux pays, des institutions nationales de médiation ont fait une grande confiance aux rapports indépendants de surveillance pour en tirer une connaissance générale des défaillances et des abus potentiels des ministères de la sécurité.

Encadré 7.7 Nigéria: surveiller la conduite de la police pendant les élections

Le 'Centre pour l'enseignement et la mise en œuvre de la loi' est une OSC nigériane, qui a travaillé en partenariat avec l'Initiative pour la justice et une société ouverte ainsi qu'avec la 'Commission du service nigérian de police' (PSC) pour surveiller la conduite de la police lors des élections présidentielles de 2003.

Le projet comprenait quatre éléments: établir les règles de base gouvernant la conduite de la police pendant les élections; diffuser ces standards à la police et au public nigériens; surveiller la violation de ces normes; et, finalement, diffuser des rapports publics sur les activités entreprises.

Le Centre pour l'enseignement et la mise en œuvre de la loi et ses partenaires ont ainsi formé un Groupe non gouvernemental et transitoire de surveillance (TMG) qui recruta 185 agents de surveillance pour les élections, cinq pour chaque région du Nigéria. Chacun d'entre eux reçut une formation de base et remit un rapport de deux pages sur leurs stations de vote respectives. Ils disposaient aussi du numéro de téléphone de l'état-major de projet afin de lui rendre compte d'incidents spécifiques.

Des indications laissent à penser que l'opération réussit «à améliorer la connaissance par les policiers de leurs consignes; à améliorer le profil public du PSC; à démontrer que le PSC pouvait agir professionnellement et efficacement pour remplir certaines de ses fonctions; et à limiter le nombre des excès majeurs de la police dont les abus avaient marqué les élections passées au Nigéria.»

Source: Open Society Justice Initiative, http://www.justiceinitiative.org/activities/ncjr/police/nigeria_psc

De plus, la mobilisation et la sensibilisation, quand elles sont documentées, tirent toujours bénéfice de l'évaluation annuelle d'un aspect particulier de la politique gouvernementale, du fait que les rapports de surveillance réguliers donnent une image générale des améliorations et des défis sur une question donnée et, en même temps, des exemples concrets d'abus.

Conclusion

En s'engageant dans des activités de surveillance du secteur de la sécurité, les OSC peuvent contribuer à accroître la responsabilisation et la transparence de ses institutions.

En fin de compte, la surveillance renforce le contrôle démocratique et le succès des réformes du secteur de la sécurité dans la mesure où elle s'insère dans un contexte stratégique, très large, comprenant la société civile ainsi que les branches législatives et exécutives de l'Etat. Pour améliorer encore son impact, il est conseillé de transmettre l'information, recueillie par le biais de la surveillance, aux activités de sensibilisation, de formation et de mobilisation.

Enfin, l'impact des activités de surveillance dépendra toujours de la qualité des données et de l'information obtenue aussi bien que de la crédibilité et de l'indépendance de l'organisation de surveillance.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Renforcez la capacité de votre OSC pour vous engager dans la surveillance

- ✓ Recherchez les méthodes et les techniques de recueil de l'information
- ✓ Lisez pour apprendre des rapports de surveillance publiés sur le secteur de la sécurité
- ✓ Choisissez des domaines dans lesquels votre OSC a un avantage comparatif

Etablissez un réseau de contacts au sein des ministères de la sécurité

- ✓ Contactez du personnel retraité du secteur de la sécurité intéressé par les sujets liés à la RSS
- ✓ Rejoignez ou créez un réseau d'OSC traitant du secteur de la sécurité

Etablissez des critères et des points de repère pour la surveillance du secteur de la sécurité

- ✓ Recherchez les lois et les règlements nationaux pertinents dans votre pays d'origine
- ✓ Recherchez les traités internationaux pertinents sur les droits humains ainsi que les obligations étatiques afférentes
- ✓ Recherchez les principes internationaux pertinents et à valeur de guide ainsi que les bonnes pratiques
- ✓ Traduisez ces réglementations et les obligations des traités en critères et en points de repère pour la surveillance du secteur de la sécurité.

Surveillez le secteur de la sécurité

- ✓ Surveillez les mécanismes de contrôle démocratique du secteur de la sécurité
- ✓ Surveillez la compétence des organismes du secteur de la sécurité à sécuriser les citoyens
- ✓ Surveillez les violations des droits humains des personnels du secteur de la sécurité
- ✓ Surveillez les violations des droits humains de l'ensemble de la population
- ✓ Publiez et diffusez les conclusions dans des rapports périodiques de surveillance



Teodora Fuior

Analyse budgétaire

Le budget de l'Etat est l'une des plus importantes déclarations politiques du gouvernement. Il révèle non seulement la façon dont un gouvernement planifie le développement à venir et la distribution des ressources dont il a la gestion, mais aussi la cohérence entre les politiques et les pratiques ainsi que la valeur qu'attribue l'Etat à la sécurité, à la justice, à la liberté et à la richesse, tout comme le degré de transparence atteint par l'exécutif. Le budget souligne également la façon dont l'argent des contribuables est alloué et dépensé par chaque organisme de l'Etat et il donne au public une occasion d'accuser réception des choix et des priorités politiques du gouvernement. Dans une démocratie, la préparation publique du budget doit être un processus participatif et inclusif car il affecte la vie de chaque citoyen.

C'est pour ces raisons qu'une bonne compréhension des questions budgétaires apporte une forte valeur ajoutée à la société civile et lui permet de participer au processus politique qui, en dépit de son importance majeure, vient seulement de s'ouvrir aux apports du public.

Une analyse budgétaire pertinente donne aux organisations de la société civile crédibilité, visibilité et pouvoir. C'est un outil efficace pour forcer le gouvernement à rendre des comptes sur ses actions passées et présentes et il peut être la plate-forme idoine pour influencer sur les futurs budgets. L'analyse budgétaire ne doit pas être considérée seulement comme un exercice académique ou intellectuel visant à remplir les bibliothèques publiques: les évaluations budgétaires indépendantes de la société civile sont nécessaires pour une saine gouvernance démocratique car ce sont des outils pratiques qui peuvent améliorer le débat public sur la politique, étendre le nombre et la qualité des participants au débat et influencer sur le processus budgétaire. Ce chapitre décrit les voies par lesquelles les OSC peuvent analyser les budgets afin d'influer sur la politique et les pratiques du secteur de la sécurité.

Qu'est-ce que le budget de la sécurité?

Le budget de la sécurité est la somme d'argent dépensée sur la période d'une année fiscale pour la sécurité interne et externe du pays. Le chiffre total du budget de la sécurité peut être calculé en additionnant les sommes allouées annuellement aux organismes étatiques chargées d'assurer

la sécurité. Les plus visibles d'entre eux sont les ministères de l'intérieur et de la défense, mais pour une compréhension en profondeur du budget de la sécurité nationale, il est nécessaire de prendre en compte une variété d'autres activités et institutions.

Encadré 8.1 Qu'est ce qui est financé par le budget de la sécurité?

Composante	Institutions et leurs activités
Défense	<ul style="list-style-type: none"> • Les forces armées – comprenant les unités de maintien de la paix servant à l'extérieur • L'administration civile du secteur militaire – ministère de la défense et autres organes gouvernementaux chargés d'activités de défense comme la fabrication, l'exportation et l'importation d'armements • Les forces paramilitaires – les forces armées non régulières qui doivent être instruites, équipées et rendues disponibles pour les opérations militaires, comme la gendarmerie ou les gardes-frontières (ce qui peut apparaître dans le budget de la défense ou dans celui de l'intérieur)
Maintien de l'ordre	<ul style="list-style-type: none"> • La police, ou d'autres forces responsables du maintien de l'ordre public • L'administration civile de la police et d'autres forces d'ordre public – ministères de la défense ou de l'intérieur
Gestion des frontières/Douanes	<ul style="list-style-type: none"> • Gardes-frontières, administration des douanes
Administration pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> • Administration des prisons (ceci peut apparaître dans le budget du ministère de l'intérieur ou dans celui de la justice)
Renseignement	<ul style="list-style-type: none"> • Services de renseignement – civils ou militaires. D'habitude de nombreux organismes mènent des activités de renseignement et peuvent apparaître sous le budget de la défense, de l'intérieur, de la justice ou comme des services indépendants directement subordonnés à l'exécutif.
Urgences civiles	<ul style="list-style-type: none"> • Agences responsables pour les situations d'urgence, les communications spéciales, la protection des infrastructures stratégiques, des hautes personnalités etc.
Gestion stratégique de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil supérieur de la défense ou Conseil de sécurité nationale qui peut être une institution administrative indépendante ou un département consultatif placé sous l'autorité du chef de l'exécutif.

Chaque secteur national de la sécurité est unique et complexe. Le premier défi que rencontre l'analyse du budget de la sécurité est l'identification de tous les organismes, les services et les départements qui jouent un rôle dans la sécurité nationale et qui dépensent de l'argent public – ces mêmes organismes qui sont parfois autorisés à limiter les libertés et les droits humains pour des raisons de sécurité nationale. Par exemple, pour bien saisir la difficulté de cette tâche, il suffit de regarder la variété des différents services de renseignement nationaux: aux Etats-Unis, il y en a quinze, en France treize, en Allemagne six en Roumanie sept et seulement deux en Italie; à travers le monde il y a approximativement trois fois plus de services de renseignement que de pays.¹

¹ La liste et les liens des différentes agences de renseignement de différents pays peuvent être trouvés en ligne sur <http://www.intelligencesearch.com/in-telligence-agencies.html> www.fas.org/irp/world/index.html; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_intelligence_agencies

De plus, des rapports de corruption, associés à des contrats de défense et de sécurité se retrouvent souvent à la une des journaux du monde entier. Au niveau local, la corruption parmi les responsables du maintien de l'ordre assombrit la vie des citoyens ordinaires, souvent parce que ces agents sont insuffisamment ou irrégulièrement payés. L'analyse budgétaire procure aux OSC la possibilité de contrôler la corruption, d'en comprendre les causes et de les révéler au grand jour.

Qu'est-ce qui rend un budget de la sécurité 'différent'?

Le secteur de la sécurité est assujéti à la même série de règles et de procédures qui s'appliquent aux autres secteurs. Etablir le budget de la sécurité ne doit pas être différent de ce qui se passe pour le budget des autres secteurs de l'activité gouvernementale et pas moins transparent non plus. En même temps, la complexité et la spécificité de la construction budgétaire du secteur de la sécurité rendent encore plus ardues l'analyse et le contrôle.

Un trait distinctif et important de la budgétisation de la sécurité est la nature politique accentuée de ce processus. Tout processus budgétaire implique d'importants choix politiques entre des demandes concurrentes, mais le budget de la défense est un choix politique particulièrement visible et sensible. La somme qu'un pays dépense pour sa sécurité, et pour quoi exactement, sont des décisions politiques qui reflètent la perception des menaces par la société (menaces à la fois internes et externes), qu'elles soient au niveau local (criminalité) ou au niveau international (agression internationale). Les dépenses de la défense ont souvent des conséquences importantes pour les industries et l'emploi nationaux; elles sont parfois utilisées pour satisfaire des circonscriptions politiques internes. Le budget de la sécurité est aussi un instrument de politique étrangère: la somme d'argent dépensée pour la défense, dans un pays donné, est un assez bon indicateur de ses futures intentions en matière de politique étrangère et elle est donc soigneusement surveillée par les autres nations. C'est en raison de la signification politique du budget du secteur de la sécurité que l'engagement de la société civile prend autant d'importance.

La sécurité interne et externe d'un pays est un bien public pour lequel les citoyens doivent payer. La sécurité est même le *primus inter pares* des biens publics car sans lui les autres ne sont pas réalisables. En d'autres termes, la liberté individuelle, la justice sociale, l'accès à la prospérité et à l'éducation ainsi que d'autres biens publics ne peuvent se développer que dans un environnement sûr, où la sécurité des citoyens est garantie.

Mais, contrairement à la plupart des autres politiques publiques, l'efficacité d'une politique de sécurité est souvent difficile à mesurer. Par exemple, combien de soldats, quels types de systèmes d'armes et quel niveau de disponibilité un établissement de défense doit-il fournir pour être efficace? Comment peut-on estimer que les capacités de la défense se manifestent en temps de guerre comme elles le font en temps de paix au travers d'exercices? La sécurité intérieure fait face à des défis spécifiques: comment l'efficacité de l'argent dépensé par la police et les services de renseignement peut-elle être mesurée? Il est difficile de recueillir de l'information et des preuves sur des abus de droits humains quand la peur, la méfiance en la police et l'inefficacité des institutions étatiques empêchent les victimes d'en rendre compte. Ce manque de clarté des indicateurs de performance (pour ne citer qu'un exemple, dans la politique d'éducation, la quantité bien définie d'étudiants qui obtiennent leur diplôme chaque année, peut être utilisée comme un indicateur) fait de l'analyse des budgets de la sécurité une tâche plus difficile, mais pas impossible.

De plus, le besoin de protéger l'information nationale sensible empêche fréquemment les mécanismes de transparence et de responsabilisation de fonctionner comme ils le font pour d'autres politiques publiques. Les programmes secrets (des budgets qui peuvent être inclus dans la somme totale du budget, mais non détaillés ni clairement identifiés dans les documents budgétaires), sont souvent utilisés pour la recherche de défense, les activités de renseignement ou pour les opérations militaires. La nature, le but et même les coûts des opérations secrètes

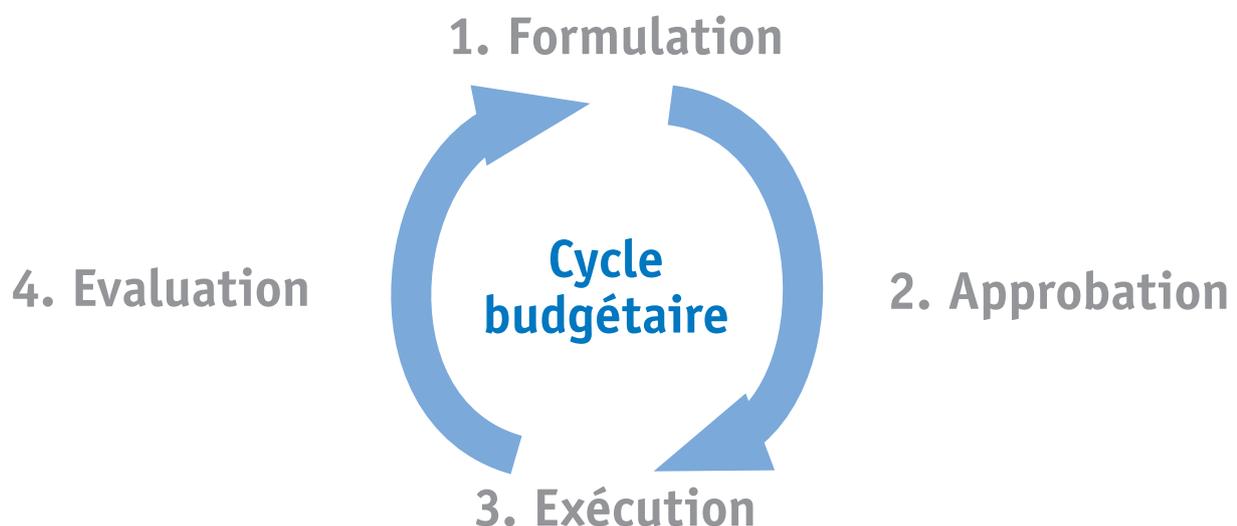
sont dissimulés non seulement au public mais aussi à une majorité de membres du parlement. C'est pourquoi la société civile et le parlement doivent poursuivre leurs efforts pour qu'un minimum de comptes soient rendus sur de telles activités et pour empêcher l'exécutif de surclasser l'information sans une justification sérieuse.

A cette fin, un nombre important de pays a adopté une loi sur la liberté d'information (Ndt Freedom of Information Act) (FOIA), nom générique donné aux lois qui définissent la façon dont les citoyens peuvent exercer leur droit d'accéder aux informations d'intérêt public. La protection de l'information classifiée constitue une exception à la FOIA et doit également être régie par la loi, en particulier pour ce qui concerne la nature de l'information qui peut être classifiée, par qui elle peut l'être, qui peut y accéder et comment. L'adoption de la législation FOIA donne aux parlementaires et à la société civile l'instrument légal de base pour tenir l'exécutif responsable et pour assurer la transparence. Les mécanismes destinés à permettre l'accès de l'information classifiée à des membres choisis du parlement doivent aussi être mis en place pour s'assurer du degré de responsabilisation qui existe même pour les programmes et les budgets classifiés.

Un autre élément qui doit être considéré avant d'analyser un budget annuel de la sécurité est que les politiques de sécurité et de défense sont élaborées tout au long d'une planification et de réformes à long terme. Dans la plupart des pays, l'établissement d'un secteur de la sécurité est l'objet d'un processus de réformes et d'adaptations continues. La déflation des forces armées, la professionnalisation, la transformation, le rythme soutenu des changements technologiques, l'acquisition et la maintenance de systèmes d'armes complexes et coûteux, l'externalisation de diverses activités liées à la sécurité ainsi que la prolifération des sociétés privées militaires et de sécurité ne sont qu'une poignée de sujets qui illustrent les récents défis que les sociétés du monde entier doivent relever. Les services de maintien de l'ordre essaient souvent d'augmenter leur enveloppe budgétaire pour acquérir des outils d'investigation plus sophistiqués, des banques de données et – récemment – plus de capacités 'militaires' sous la rubrique de l'antiterrorisme. En fin de compte, le budget est l'instrument principal pour diriger et gérer de telles réformes. Ces considérations de long terme compliquent l'analyse budgétaire; c'est pourquoi il est généralement recommandé de prendre en compte le budget de plusieurs années plutôt que de se focaliser sur le seul budget annuel.

Comprendre le cycle budgétaire

Le cycle budgétaire est le cadre temps dans lequel tous les événements majeurs d'un budget annuel évoluent: prise de décision, mise en œuvre et évaluation. L'analyse budgétaire doit distinguer entre les quatre étapes du cycle budgétaire: formulation, approbation, exécution, évaluation (audit). A chaque stade les rôles et les acteurs impliqués sont différents, comme le sont aussi les possibilités pour la société civile d'évaluer et d'influencer le processus.



Formulation du budget

La formulation du budget est un processus de négociation au sein de l'exécutif sur la façon dont les fonds disponibles pour l'année fiscale doivent être partagés entre les différents ministères et au sein de chacun d'entre eux. Les organes de l'exécutif (et surtout les ministères) soumettent leurs propositions budgétaires à une autorité budgétaire centrale (habituellement le ministère des finances). Les ministères, formulent leurs besoins budgétaires en suivant les directives des objectifs nationaux du gouvernement; les objectifs spécifiques du ministère et les éléments reçus de ses différentes composantes. Chaque ministère cherche à élargir son budget; c'est ce que le ministre des finances modifie en fonction des limitations fiscales et des priorités nationales. Les ajustements faits au cours de ce processus de négociation dépendent non seulement des fonds disponibles, mais aussi de la puissance relative du ministère des finances par rapport aux autres ministères dépensiers. A l'issue de ce processus, un projet de budget est établi, qui, après avoir reçu l'approbation de l'exécutif, est soumis au parlement pour une approbation finale.

Comment la société civile peut-elle influencer sur la formulation du budget?

Ce stade du cycle budgétaire a lieu principalement au sein de l'exécutif, à huis clos et, dans la plupart des pays, sans implication formelle du parlement. Pourtant les débats entre le public et les parlementaires peuvent influencer les partis politiques et les entités de l'exécutif au cours du processus de formulation budgétaire. Plus le parlement est impliqué dans le débat sur la formulation du budget (en utilisant des motions, des questions, des interpellations, des auditions par les comités ou des séances plénières), plus la société civile peut avoir accès à l'information sur la façon dont les gouvernements entendent façonner leur budget et plus elle a d'occasions d'exprimer ses propres préférences ainsi que des propositions alternatives

Le budget annuel alloué au secteur de la sécurité doit faire partie intégrante du processus de planification qui s'étend sur plusieurs années. Ce processus est habituellement décrit dans des documents publics tels que les stratégies de sécurité nationale,² les livres blancs et les politiques faites par l'exécutif et acceptées – voire, dans beaucoup de pays, formellement adoptées – par le parlement.

De tels documents définissent les intérêts nationaux, les objectifs et les priorités et ils affectent des responsabilités et des ressources spécifiques aux organismes de l'État, ce qui offre une vue générale de la politique nationale de sécurité dans le court terme. Ils peuvent se référer spécifiquement au niveau planifié des dépenses de défense, à la politique des personnels, à l'acquisition d'armements et aux niveaux d'une possible participation aux opérations de la paix, s'il en existe. C'est pourquoi avant d'analyser le budget annuel alloué au secteur de la sécurité, il est nécessaire d'analyser ces documents de planification. L'implication parlementaire dans l'approbation de ces documents et le débat public qui doit s'ensuivre constitue une étape préparatoire essentielle pour rendre vérifiable et responsable le budget annuel de la sécurité. Les organisations de la société civile peuvent interagir avec le parlement et aussi avec les médias pour souligner ces questions importantes.

² Les liens vers des stratégies de sécurité nationale mises à jour et vers d'autres documents de planification de défense peuvent être trouvés en ligne sur <http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>

Encadré 8.2 Méthodes pour déterminer les dépenses annuelles par poste budgétaire

- Le niveau projeté de dépenses est corrélé aux dépenses de l'année fiscale antérieure
- Le niveau de dépenses est calculé en pourcentage du PNB.
- Le niveau de dépenses peut être assujéti à des accords internationaux, par exemple l'OTAN recommande aux membres alliés d'allouer 2% de leur PNB à la défense.
- Le niveau de dépenses est corrélé à des critères de référence étrangers, par exemple combien d'autres pays dépensent-ils pour le même secteur en valeur absolue, par habitant ou en pourcentage du PNB.
- Le niveau de dépenses est déterminé exclusivement dans le contexte de nouvelles circonstances et de priorités nationales agréées par rapport à d'autres priorités (telles que l'éducation ou les soins de santé).

La formulation du budget annuel comprend deux niveaux distinctifs, qui impliquent une concurrence entre différents intérêts et organismes:

- a. Définir les priorités nationales (allocations au secteur de la sécurité);
- b. Définir les priorités sécuritaires (allocations au sein du secteur de la sécurité).

La définition des priorités nationales se réfère à l'allocation de fonds disponibles entre ministères. Cette comparaison indique les choix politiques du gouvernement quant au développement futur des secteurs concurrentiels de la société (principalement la santé, l'éducation, le développement économique). La façon dont le gouvernement propose de résoudre la 'compétition entre le financement du beurre ou des canons'³ est dans de nombreux pays le sujet le plus important de l'analyse budgétaire. Trois critères peuvent être utilisés à ce stade:

1. La somme d'argent allouée au secteur de la sécurité doit correspondre aux intérêts nationaux sur la base des attributions, des missions et des tâches des organismes de sécurité; les coûts doivent aussi être estimés sur le long terme;
2. Les dépenses planifiées pour la sécurité doivent être compatibles avec les possibilités économiques; les coûts de long terme doivent être corrélés avec les prévisions économiques à moyen terme;
3. Le fardeau financier de la sécurité doit être acceptable pour l'ensemble de la société.

La définition des priorités en matière de sécurité dépend beaucoup de la structure du secteur de la sécurité et de l'influence de chaque organisme au sein de cette structure. Cela conduit souvent à une compétition entre organismes pour l'allocation des ressources.

Approbation du budget

Au stade de l'approbation du budget, le parlement a un rôle prééminent: il examine la proposition de budget, l'amende et la transforme en loi.⁴ L'autorisation parlementaire de toute dépense et de toute taxation publiques se nomme 'état de droit' en matière de finances publiques; c'est l'un des principes de base de la démocratie parlementaire.

³ Le modèle 'beurre ou canon' est un exemple économique classique de la 'Production Possibility Frontier'. Quand elle dépense ses ressources limitées, une nation doit choisir entre l'investissement en capacités sécuritaires et l'investissement en biens civils. Elle peut acheter du beurre ou des canons, ou une combinaison des deux. Ce modèle illustre aussi l'idée de 'coût occasionnel' qui existe dans tout choix: vous ne pouvez avoir plus de quelque chose qu'en abandonnant autre chose.

⁴ La grande majorité des pays ont une loi de finances de l'Etat, adoptée chaque année. Il y a peu d'exceptions: le Canada, avec quatre lois budgétaires, les Pays bas avec 23 ou les Etats-Unis avec six.

Encadré 8.3 Contrôle légal des budgets de l'Etat

Dans la plupart des pays le budget de l'Etat est une loi. Quelles en sont les conséquences?

1. En tant que loi, le budget doit être entériné par le parlement; de cette façon la participation parlementaire à la prise de décision est garantie.
2. Une loi est un document public, accessible à tous les citoyens. Les documents budgétaires sont disponibles sur l'internet et dans les bibliothèques publiques.
3. Le non respect de la loi de finances par des autorités civiles ou militaires est puni comme un crime.

Quelles sont les différences entre la loi de finances de l'Etat et les lois ordinaires?

1. Seul le gouvernement peut formuler et soumettre le projet de loi de finance.
2. Les amendements parlementaires sont souvent limités par la nécessité d'indiquer la source des fonds pour toute augmentation souhaitée du budget.
3. Toutes les commissions sectorielles sont généralement impliquées; si le parlement a plus d'une chambre, les deux chambres peuvent travailler en même temps sur la proposition budgétaire.

Les parlements consacrent un temps de travail important chaque année à l'approbation du budget. Une procédure correctement synchronisée est essentielle pour assurer une approbation parlementaire efficace et bien documentée. De telles procédures doivent s'étendre sur une période minimum de un à deux mois et doivent comprendre deux éléments:

- La soumission du projet de budget;
- Un temps suffisant pour l'analyse, le débat et le vote.

Généralement, la procédure parlementaire pour l'approbation du budget est la suivante:

- Les MP s'octroient plusieurs jours ou semaines de travail pour étudier des documents budgétaires
- Le projet de budget est réparti entre plusieurs comités sectoriels qui analysent en détail les allocations de fonds proposées par les organismes gouvernementaux sous leur juridiction. Les ministres et les autorités gouvernementales présentent leur budget devant les comités, donnent les informations supplémentaires qui leur sont demandées et essaient généralement de convaincre les parlementaires de la nécessité de leurs requêtes budgétaires. Les comités soumettent leurs recommandations subséquentement à la commission du budget;
- Cette dernière examine le projet de budget dans son ensemble, ainsi que les amendements proposés par les comités sectoriels (qu'elle n'est pas obligée de suivre), rédige un rapport consolidé sur la totalité du budget de l'Etat qu'elle présente en séance plénière;
- L'assemblée plénière vote alors le budget chapitre après chapitre, en examinant les amendements proposés par les comités. Le texte agréé devient alors la loi de finance de l'Etat.

Le degré auquel, à ce stade, le parlement est capable de jouer son rôle est fonction de deux facteurs: la qualité et le caractère complet de l'information qu'il reçoit et son pouvoir réel d'amender le budget.

Le projet de budget peut consister en un document de quelques pages contenant une information générale sur l'ensemble des sommes allouées aux différents organismes, mais il peut aussi comporter des centaines de pages d'une information complexe et très détaillée. Le document budgétaire contient entre 500 et 1000 lignes de postes de crédit dans des pays comme la République Tchèque, la Hongrie, le Japon, la Nouvelle Zélande et le Portugal; jusqu'à 2000 en Autriche, au Danemark, en Italie, en Norvège, en Suisse et aux Etats-Unis; et plus de 2000 en Allemagne, en Espagne et en Turquie.⁵

⁵ Voir OCDE, Pratiques et procédures de l'examen budgétaire, III ° partie- Passer le budget, 2007, disponible en ligne sur <http://web-net4.oecd.org/budgeting/Budget-ing.aspx>

En second lieu, l'indicateur essentiel de l'impact du parlement sur le processus budgétaire est la mesure dans laquelle il influe sur le contenu du budget par le biais du processus d'amendement. En termes généraux, trois modèles décrivent les pouvoirs légaux détenus par les parlements en phase d'approbation budgétaire:⁶ pouvoirs illimités, pouvoirs restreints ou pouvoirs limités pour amender le budget.

'Des pouvoirs illimités pour amender le budget' signifie que le parlement a la capacité d'amender le projet de budget et aussi de proposer de nouvelles dépenses. En théorie de tels pouvoirs d'amendement permettraient au parlement de réécrire l'ensemble du budget proposé par le gouvernement. Le Congrès des Etats-Unis passe généralement pour le parlement le plus puissant en matière de développement des budgets de défense car le projet de l'exécutif, formulé par le Président, est réellement considéré comme tel par le Congrès qui l'analyse et l'amende en détail. Le Bundestag allemand et les parlements danois pratiquent des centaines d'amendements budgétaires chaque année. Les parlements autrichiens, belges, finlandais, hongrois, italiens, norvégiens et portugais jouissent également de pouvoirs illimités d'amendement budgétaire. Les OSC, dans ces pays, ont de ce fait une influence considérable dans ce domaine.

Les parlements qui ont des pouvoirs restreints pour amender le budget peuvent faire autant d'amendements qu'ils le souhaitent, pour autant que ces derniers ne modifient pas les déficits ou les surplus totaux proposés par l'exécutif. Ce niveau de pouvoir d'amendements autorise le parlement à changer les priorités du gouvernement et, en réaffectant des fonds, à décider des priorités budgétaires définitives. La restriction consistant à maintenir le déficit total inchangé est justifiée par le besoin de respecter la discipline fiscale ainsi que les indicateurs macro-économiques. C'est pourquoi le parlement doit indiquer la source des fonds pour toute augmentation souhaitée du budget en la faisant correspondre à la baisse d'une ligne de crédit sur un autre poste budgétaire, ou en instituant de nouvelles sources de financement. Autrement, la pression électorale de dépenser plus et de taxer moins génèrerait des déficits chroniques. Les parlements tchèques, français, mexicains, polonais, espagnols et roumains suivent ce modèle.

Des pouvoirs limités pour amender le budget sont caractéristiques de peu de parlements dans les pays démocratiques. Ils peuvent seulement réduire les dépenses existantes (sans pouvoir réaffecter les fonds sur d'autres priorités), ou bien ils ne peuvent apporter aucun changement du tout et se contenter d'approuver ou de rejeter le budget dans son ensemble. Les parlements du type de celui de Westminster sont représentatifs de ce modèle. Dans quelques pays, les amendements budgétaires, en cas de succès, peuvent être considérés comme l'équivalent d'un vote de défiance à l'égard de l'exécutif, ce qui peut pousser un gouvernement à la démission (le Canada, le Royaume Uni, l'Australie, l'Inde, la Nouvelle Zélande, l'Afrique du Sud et la Zambie en sont des exemples). Ce manque de pouvoir statutaire en matière d'approbation budgétaire peut être compensé par une implication vigilante du parlement et des OSC à d'autres stades du cycle budgétaire.

Comment la société civile peut-elle influencer l'approbation budgétaire?

Une fois soumis au parlement, le document budgétaire est rendu accessible au public et les priorités gouvernementales s'ouvrent alors au débat public. Pour influencer sur l'approbation budgétaire, les OSC peuvent communiquer au parlement leur opinion et leurs propositions alternatives pour l'affectation des ressources, de différentes façons:

- directement aux MP qu'ils peuvent approcher dans leurs permanences locales;
- en adressant des notes aux comités parlementaires concernés;
- en participant aux réunions de comités au cours de l'analyse budgétaire;
- en utilisant les médias pour faire entendre leur voix.

⁶ Ibid.

Encadré 8.4 Pouvoir d'amendement budgétaire des parlements

Degré d'influence	Pays (exemples)
Illimité	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède, Suisse, USA
Restreint (les amendements ne doivent pas changer le total des déficits ou des excédents)	Espagne, France, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Suède, Turquie
Limité (seulement réduction des postes budgétaires ou pas de changement du tout)	Canada, Irlande, Grèce, Royaume-Uni

Source: OECD Budgeting Database 2002 & 2007, DCAF Survey 2006⁷

D'habitude le parlement dépend exclusivement du gouvernement pour l'information budgétaire, spécialement sur les sujets liés à la sécurité. Peu de parlements ont des unités spécialisées de recherche budgétaire (les exceptions les plus notables comprennent l'Italie, la Corée du Sud, le Royaume-Uni et les Etats-Unis), et peu de comités sectoriels ont des personnels qualifiés en analyse budgétaire. L'expertise qu'offrent les OSC peut combler cette lacune en aidant les parlements à mieux s'informer des questions budgétaires et à aider la société civile à mettre en avant ses vues sur la façon dont l'argent public doit être dépensé. Des experts indépendants, des chercheurs, des think- tanks et des groupements d'intérêts (tels que les associations professionnelles ou les syndicats) peuvent devenir des sources d'information alternatives valables pour les parlements.

Plus forte sera la capacité du parlement d'influer sur les chiffres du budget approuvé, plus grand sera le potentiel de la société civile d'avoir son mot à dire sur la question. C'est donc dans le meilleur intérêt de la société civile que d'avoir un parlement intéressé, qui s'exprime clairement et qui soit capable d'amender un projet de budget quand l'intérêt national lui recommande de le faire. La société civile doit examiner de quel type de pouvoir légal le parlement dispose dans la phase d'approbation budgétaire et la façon dont le parlement utilise ces pouvoirs. Trop souvent, toutefois, et sans considération pour les pouvoirs légaux dont dispose le parlement pour modifier le projet de loi de finance, le niveau d'amendement est, dans la pratique, extrêmement modeste, et laisse les chiffres du budget sous le contrôle exclusif de l'exécutif. C'est pourquoi la cause principale de la réduction de l'influence du parlement sur le budget est moins à chercher dans la carence de pouvoirs légaux que dans l'absence de volonté politique résultant de la dynamique des partis et de leurs compétences internes.

Encadré 8.5 Pouvoir d'amendement budgétaire pratique du Parlement⁸

Approuve le budget	Pays
Avec de gros changements	Allemagne, Danemark, Etats-Unis.
Avec des changements mineurs	Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Norvège, Pays Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie
Sans changement	Canada, Grèce, Irlande, Royaume-Uni

⁷ The OECD Budgeting Database, in OECD Journal on Budgeting Volume 1 No.3, 2002, pg 156 -157, disponible en ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf> OECD 2007 Budget Practices and Procedures Survey, Part III – Passing the budget, Table 8, disponible en ligne sur <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>. L'étude du DCAF a recueilli les réponses de 27 parlements membres de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, en réponse à un questionnaire sur le rôle du parlement sur l'établissement du budget de la défense.

⁸ OECD 2002, *ibid.* p. 160.

L'exécution du budget

L'exécution du budget – la mise en œuvre de la loi de finance – est un processus continu qui se déroule au sein des organismes gouvernementaux sans grande interférence des tiers-parties. Une fois que le budget est approuvé, l'autorité budgétaire centrale (habituellement le ministre des finances) ouvre les comptes nationaux de chaque organisme de l'État et exerce un fort contrôle central sur les dépenses en examinant fréquemment les allocations, en approuvant les principales dépenses et en surveillant les dépenses de chaque organisme. Le contrôle financier exercé par une unité interne à chaque organisme est essentiel à ce stade pour s'assurer, jour après jour, que les fonds sont dépensés conformément aux objectifs approuvés. Les ministères disposent d'unités internes d'audit dans une grande majorité des pays et souvent l'organisation et les pouvoirs de ces entités sont définis par une loi.

Quel rôle la société civile peut-elle jouer dans l'exécution du budget?

Du fait que la phase d'exécution du budget est une fonction de l'exécutif, les OSC ont une capacité limitée de surveillance sur son déroulement. Pourtant il existe plusieurs 'points d'entrée' pour l'implication du parlement, pour le débat public et pour la participation de la société civile. Ils comprennent les budgets supplémentaires, les auditions des commissions parlementaires et l'acquisition des matériels de défense.

Les budgets supplémentaires sont des amendements proposés au budget annuel principal, usuellement soumis par le gouvernement au parlement. Pendant l'année fiscale, les organismes s'efforcent de dépenser l'enveloppe budgétaire qu'ils ont reçue dans un environnement qui diffère inévitablement de celui pour lequel le budget avait été décidé. Souvent, des activités imprévisibles telles que les opérations de maintien de la paix et des situations d'urgence conduisent les ministres à requérir des fonds supplémentaires. Aussi, tous les systèmes budgétaires offrent une certaine capacité à modifier le budget approuvé au cours de la phase d'exécution budgétaire, au moyen de transferts, de reprogrammation, de lois d'urgence ou d'additions supplémentaires de nouveaux financements. Les budgets supplémentaires doivent être approuvés par le parlement en suivant la même procédure que les autres propositions de loi.

Le contrôle parlementaire, par le biais des auditions des commissions, des rencontres avec les représentants du gouvernement et des visites aux sites et aux installations de sécurité, vise à vérifier comment le budget a été dépensé dans la pratique. L'exécution du budget de la défense passe auprès de nombreux parlements européens pour le sujet plus important et le plus fréquemment abordé dans les auditions parlementaires organisées par les comités de la défense. Ces derniers diffusent souvent des communiqués de presse (Roumanie) ou des rapports (Royaume-Uni) sur la situation révélée par ces activités de contrôle.

L'acquisition des matériels de la défense,⁹ le processus par lequel les autorités de la sécurité acquièrent de l'équipement et des services, est une part importante du budget global de la défense. Les contrats de la défense attirent des niveaux accrus d'attention publique car ils représentent de larges pans de la dépense publique, et parce qu'ils sont parfois politiquement inspirés, ont des conséquences sur l'industrie nationale et sont sensibles à la corruption.¹⁰ Deux choses sont essentielles pour la responsabilisation des acquisitions de la défense:

⁹ Pour plus d'information, voir DCAF Backgrounder Parliaments' Role in Defence Procurement, disponible sur <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25266&nav1=4>

¹⁰ Transparency International's Global Bribe Payers Index classe le secteur de la défense parmi les trois principaux secteurs connus pour les pots de vin et la corruption, avec le secteur pétrolier et celui des principaux projets d'infrastructure. Le rapport du FMI sur la corruption et les dépenses militaires explique "l'acquisition est un canal important à travers lequel la corruption affecte les dépenses militaires" De plus et suivant le même rapport "les pots de vin rentrent pour au moins 15% dans la dépense totale pour des acquisitions d'armement" Le ministère américain du commerce estime que 50% de tous les pots de vin dans les transactions mondiales sont payés pour des contrats de défense; de nombreux contrats de défense avec des sources uniques ont été attribués pour les opérations en Irak http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

- Un cadre législatif clair qui, inter alia, fixe un processus d'acquisition compétitif. L'acquisition non compétitive ou à partir d'une source unique, ne peut être que l'exception à la règle générale et ses conditions, quand cela survient, doivent être clairement détaillées par la loi;
- La surveillance parlementaire du processus au moyen d'instruments traditionnels de contrôle – questions, interpellations, auditions, enquêtes – afin de prévenir la corruption¹¹ ainsi que les soucis limités relatifs à 'l'intérêt national'.

Evaluation budgétaire

L'évaluation budgétaire est un examen d'expert de la conformité d'un budget exécuté avec des critères légaux, financiers et de performance. L'évaluation a lieu à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des agences gouvernementales et cette phase du cycle budgétaire est la plus ouverte à l'interférence du public. La pertinence de cette étape dépend de la façon dont les conclusions de l'évaluation sont assumées par le gouvernement et incorporées dans le projet de budget suivant; ici des critères efficaces peuvent aider à influencer la prise de décision gouvernementale non seulement au plan national mais aussi au niveau international si mauvaises pratiques et inefficacité y sont relevées.

Quel rôle la société civile peut-elle jouer dans l'évaluation budgétaire?

Le parlement, les organisations non gouvernementales (ONG), les médias, les institutions d'audit national peuvent jouer un rôle à ce stade en s'assurant que les ressources publiques sont dépensées efficacement et en diffusant cette information au grand public.

L'exécution du budget doit se terminer par la publication de rapports annuels d'activité et de comptes, qui sont la première source d'information sur la façon dont l'argent a été dépensé par un organisme gouvernemental. Ces rapports sont généralement soumis au parlement et rendus disponibles au public. On peut obtenir aujourd'hui une information sur l'efficacité et la performance de projets spécifiques d'intérêt public.

Du fait que les évaluations budgétaires, et particulièrement la composante financière de l'audit, sont affaire de spécialistes, l'institution nationale d'audit (parfois appelée Auditeur fédéral, Bureau national d'audit, Bureau du budget ou Cour des comptes) joue un rôle prééminent à ce stade. C'est le corps de l'Etat qui exerce, par la force de la loi, la plus haute fonction d'audition de cet Etat. Il entreprend l'audit financier professionnel et détaillé de tous les ministères du gouvernement. Les rapports de l'Institution d'audit sont présentés au parlement et sont généralement rendus publics. Un exemple d'une évaluation budgétaire efficace est donné par le travail du Bureau national d'audit britannique (Ndt: National Audit Office); son examen détaillé des dépenses ministérielles se traduit par quelque cinquante rapports par an. Ainsi, il publie un Rapport sur les principaux projets (Ndt: Major Projects Report) qui donne des détails sur les vingt-cinq plus gros programmes d'acquisition du ministère de la défense.¹²

Indépendamment de leur pouvoir à d'autres stades du cycle budgétaire, les parlements peuvent jouer un rôle très vivant en auditant les dépenses par le biais d'auditions, d'enquêtes et de rapports publics visant à informer l'opinion publique. Cette dernière peut être, à son tour, profondément influencée par la recherche et la pression des OSC.¹³ Si leurs recommandations sont effectivement prises en compte pendant la formulation du budget, cela peut faire diminuer le besoin d'amendements pendant la phase d'approbation du budget.

¹¹ De riches sources de données et d'analyse sur la corruption de la défense et sur le processus d'acquisition pour la défense et ses vulnérabilités peuvent être trouvées en ligne sur <http://www.defenceagainstcorruption.org/> and <http://www.transparency.org/>

¹² Les rapports de la NAO sont disponibles en ligne; voir par exemple http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/0506595_II.pdf

¹³ Pour un exemple d'étude approfondie par les OSC afin d'influencer le débat sur les dépenses du secteur de la défense par le biais d'une analyse extensive, voir Dian Kartika Sari (ed.), *Indonesia's Defence Economy Reform*, Infid & Pacivis, Jakarta, 2006.

Idéalement, les rapports d'audit publiés par le parlement et par les institutions nationales d'audit devraient permettre au public d'évaluer la légalité, l'efficacité et l'efficience des dépenses par les départements ministériels. Par exemple, RESDAL, qui est une OSC latino-américaine basée à Buenos Aires, et qui s'est engagée dans une analyse indépendante des budgets de défense nationale (voir encadré 8.6).

Encadré 8.6 RESDAL: l'expérience pratique d'une OSC dans l'analyse budgétaire

Depuis 2001, la Red de Seguridad y Defensa en America Latina (RESDAL), une organisation non-gouvernementale latino-américaine composée de 300 universitaires et praticiens a énormément travaillé sur les budgets de la sécurité. A travers leur expérience, l'analyse budgétaire s'est révélée être une combinaison d'expertises autant qu'une relation personnelle et institutionnelle avec les différents acteurs pour obtenir non seulement des données mais aussi des perceptions et des contextes institutionnels qui se retrouvent dans le cycle budgétaire.

RESDAL a développé une méthodologie qui analyse le processus de prise de décision du budget de la défense. Il combine le cadre de la politique de défense, les dispositions légales nationales, le rôle des branches législative et exécutive, les contrôles internes comme externes et les actions des acteurs de la société civile. Cette méthodologie a déjà été appliquée aux budgets de la défense nationale d'Argentine, de Bolivie, du Brésil, de Colombie, d'Equateur, du Guatemala, du Honduras, du Mexique, du Nicaragua, du Paraguay, du Pérou et du Venezuela.

L'Atlas comparatif de la défense en Amérique Latine présente l'analyse du budget de la défense de seize pays latino-américains. Il compare des chiffres qui proviennent d'une méthodologie comparative et représentant la première source régionale de données. Cet atlas est consultable en ligne sur <http://www.resdal.org/>

En somme trois années budgétaires sont en jeu à n'importe quel moment: la formulation des prévisions budgétaires, la mise en œuvre du budget en cours, et l'évaluation de l'exécution du budget de l'année précédente.

Lecture des documents budgétaires

'Budget de la défense' et 'dépenses militaires' sont les deux termes les plus employés dans les débats publics sur les questions budgétaires du secteur de la sécurité. Ils englobent souvent la plus grande part des dépenses du secteur de la sécurité en raison du prix élevé des équipements. Bien que le budget de la défense soit le principal sujet de la présentation qui suit, les mêmes méthodologies peuvent être utilisées pour lire le budget des autres organismes du secteur de la sécurité.

Le 'budget de la défense' expose les données officielles fournies par le gouvernement dans le cadre du budget du ministère de la défense (MD) Les 'dépenses militaires' représentent le coût annuel total de l'établissement de défense. Les dépenses militaires ajoutent généralement au budget de la défense des lignes provenant de ministères non liés à la défense, de l'aide militaire étrangère reçue ainsi que d'autres dépenses hors budget militaire. Par exemple la construction militaire, l'acquisition d'armement, les pensions militaires, l'aide militaire reçue et les forces paramilitaires peuvent toutes venir sous d'autres titres que celui de la défense (tel que le développement, l'économie, la sécurité sociale ou les affaires intérieures). Ces dépenses hors budget peuvent être difficiles à identifier, quelquefois en raison de leur confusion avec des dépenses non militaires et deviennent ainsi impossible à distinguer. Il y a

parfois une tentative délibérée de dissimuler ces postes, en les cachant dans des comptes budgétaires non liés à la défense. Les dépenses militaires peuvent aussi être fortement augmentées par des dépenses hors budget.¹⁴

Dans des pays où le secteur de la sécurité n'est pas encore totalement mis en œuvre, les militaires contrôlent fréquemment les ressources naturelles, dirigent les usines, les coopératives, les magasins et autres activités commerciales dont ils tirent un revenu. Ce revenu, à son tour, est souvent utilisé soit pour accroître les revenus personnels de hauts gradés soit pour financer des achats d'armement ou toute autre dépense d'équipement collectif.¹⁵

Un autre problème rencontré et particulièrement délicat est la mesure des dépenses de défense globales et de la dette induite par les achats militaires. Les importations d'équipements militaires financés par des prêts étrangers créent un fardeau économique et les intérêts, comme les paiements d'amortissement, sont extrêmement difficiles à décrire dans les documents budgétaires d'un Etat.

Encadré 8.7 Que recouvre le terme 'budget de la défense'?

Pour avoir une image complète des dépenses publiques à vocation militaire, il est nécessaire d'examiner ses composantes suivantes:

Dépenses **usuellement incluses** dans le budget de la défense:

- Personnel (toutes dépenses sur les effectifs courants, civils et militaires: salaires, alimentation, services sociaux pour le personnel et leur famille)
- Opérations et maintenance
- Acquisition d'armement
- Recherche et développement militaires
- Aide militaire (apparaît dans le budget du pays donateur)

Les composantes de nature militaire qui sont **fréquemment exclues** du budget de la défense:

- Défense
 - défense économique (protection de l'infrastructure stratégique, réserves pétrolières, stocks de nourriture etc.)
 - défense psychologique (défense contre la propagande hostile de l'ennemi)
- Dépenses courantes pour activités militaires passées (peuvent apparaître dans le budget de nombreux militaires hors défense)
 - pensions d'anciens combattants
 - programmes de démobilisation et de réintégration
 - reconversion d'établissement de production d'armements
 - destruction d'armements

¹⁴ Au Chili un certain pourcentage des revenus de la compagnie nationalisée de cuivre est utilisé pour les importations d'armement, mais ne paraît jamais dans les comptes officiels de l'Etat. Dans de nombreux pays d'Afrique ou d'Asie les militaires ont des sources importantes de revenus en dehors du budget officiel de l'Etat. Au Nigeria, du temps du Général Sani Abacha, une grande partie des revenus du Fonds Pétroleum allait aux militaires. Ces sources extérieures, et souvent les activités hors budget des forces armées, donnent à l'armée une liberté de dépenses considérable et rend le contrôle du budget quasiment impraticable. Tiré du rapport 2002 du PNUD sur le développement humain, p. 89.

¹⁵ En Indonésie seules 30% des dépenses de l'établissement militaire sont couvertes par le budget de l'Etat. Le reste est apporté par les activités commerciales des militaires dont les revenus ne sont d'aucune façon contrôlés. Les réformes initiales – et encore bien incomplètes – du 'business militaire' sont examinées dans Beni Sukadis et Eric Hendra (eds), *Toward Professional TNI Business Restructuring*, FES & Lesperssi, Jakarta, 2005. Voir aussi Beni Sukadis (ed.), *Almanac on Indonesian Security Sector Reform 2007*, Jakarta, 2007, disponible sur <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=39772&nav1=4>

- Dépenses de défense inscrites sur les lignes budgétaires du ministère de l'intérieur (forces paramilitaires telles que la gendarmerie et les Home Guards)
- Salaires du personnel militaire travaillant sur des projets de développement (tel que la construction de routes)
- Constructions militaires (ceci peut apparaître dans le budget du ministère de l'équipement)
- Aide militaire étrangère (qui n'apparaît pas dans le budget du pays bénéficiaire)
- Revenus provenant des activités économiques des forces armées
 - conversion d'installations de défense par la privatisation, la vente ou la location
 - accès aux ressources naturelles et exploitation par les militaires
 - activités commerciales militaires (quelquefois exemptes de taxation)
- Dettes induites par les achats militaires (intérêts et amortissement de l'équipement militaire financé via des emprunts étrangers)
- Troc (marchandises troquées contre des équipements militaires)
- Fonds de contingence et d'urgence (qui peuvent parfois n'apparaître que dans la loi de finance rectificative ou supplémentaire!)
- 'Budgets noirs' – l'identité, le but, les objectifs et le coût des opérations secrètes ne sont ni détaillés ni clairement identifiés dans les documents budgétaires.

De plus, ce que l'on appelle les 'budgets noirs', des opérations secrètes autorisées par l'exécutif, sont une manière de 'chèques en blanc' demandés au parlement par le gouvernement. Peu de parlementaires sont informés du contenu de ces budgets et il est impossible pour des experts indépendants d'analyser ou de critiquer ces budgets noirs.

Encadré 8.8 Les budgets noirs aux Etats-Unis

Les programmes d'accès spéciaux (SAP) et les budgets d'accès spéciaux (SAB) appartiennent à la terminologie officielle du Pentagone et se réfèrent respectivement aux 'programmes noirs et aux 'budgets noirs'.¹⁶ L'autorisation pour SAP est accordée par le président Il n'y a pas plus d'un pour cent des parlementaires qui reçoive l'information sur le contenu des budgets noirs.

Parmi les programmes noirs, une autre distinction est faite au profit des programmes 'discrets' considérés si sensibles qu'ils sont exemptés de rendre compte au Congrès dans les formes classiques. Seuls huit membres du Congrès (les présidents de groupes et les membres de droit des commissions de la défense et du renseignement de la Chambre des Représentants et du Sénat) sont notifiés oralement de l'existence d'un programme 'discret' sans se voir donner d'autres informations à son sujet.¹⁷ Ceci leur permet de déclarer en toute confiance, s'ils sont interrogés, n'avoir aucune connaissance d'un tel programme, sauvegardant ainsi son caractère secret. Un programme noir, 'discret' et non reconnu est 'noir intense': c'est la classification la plus haute pour les opérations secrètes et de renseignement menées par la CIA.

¹⁶ Voir New York Times, 28 février 1989, "Washington Talk: Briefing; A Revision in Jargon", at <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=950DE1D81439F93BA15751C0A96F948260>

¹⁷ Voir page 26 of the Senate Commission Report, at <http://www.access.gpo.gov/congress/commissions/secretcy/index.html>

Au cours de l'année fiscale 2008, les militaires américains ont demandé plus de 32 milliards de dollars pour leurs programmes secrets:¹⁸

- La recherche et le développement militaires secrets devrait coûter 17,5 milliards de \$, ce qui représente 23% des 75,1 milliards de \$ que le Pentagone prévoit de dépenser pour toute la recherche et le développement de toutes ses armées et organismes de défense.
- Les militaires ont demandé 14.4 milliards de \$ pour acheter des armes et d'autres équipements secrets, ce qui représente 14.4 percent des 101.7 milliards de \$ du budget d'acquisition pour 2008.
- D'autres dépenses classifiées sont incluses dans une loi de finance séparée qui devrait aussi couvrir le coût des guerres d'Irak et d'Afghanistan.
- Une large portion du budget noir est dépensée en véhicules aériens sans pilote (UAV) qui font partie des programmes se développant le plus rapidement dans le budget non classifié, mais plus d'argent est dépensé en secret sur eux que dans les programmes non classifiés.

La présentation des budgets tend à être complexe, ce qui rend ardue la compréhension de leur processus. L'exécutif peut soumettre son projet de budget au parlement sous de nombreuses formes avec un niveau de détails diversement désagrégé.

Le plus souvent le budget est décrit par le titre de l'appropriation – on classe ainsi les dépenses selon leur objet. La plupart des lignes d'un budget de la défense comprennent généralement le personnel militaire, les opérations et la maintenance, les acquisitions, les programmes de conversion de la défense, la recherche et le développement. Les lignes de crédit sont divisées en enveloppes budgétaires qui sont elles-mêmes désagrégées en activités budgétaires et en postes budgétaires. Le niveau du crédit est très variable d'un titre à l'autre. La plus importante préoccupation d'un système budgétaire par lignes de crédit est de spécifier son plafond pendant le processus d'allocation et de s'assurer que les organismes ne dépensent pas plus d'argent qu'il ne leur en a été alloué. Les avantages de ce système de budget sont une relative simplicité, un manque d'ambiguïté et un potentiel pour contrôler les dépenses – par une comparaison facile avec les années antérieures et – par la spécification détaillées des entrées.

Mais le budget par lignes de crédit présente une information insuffisante sur la façon dont l'argent est en train d'être dépensé ou sur l'efficacité et l'efficacités avec lesquelles il l'est. Il tend également à encourager des horizons à court terme et le micro-management dans la mise en œuvre du budget. Au minimum, les gouvernements et leurs ministères doivent être capables de spécifier ces postes pour satisfaire à l'intérêt public.

Budgétisation des programmes

Divers pays ont instauré un système processionnaire de planification, de programmation et de budgétisation qui utilise les objectifs de la défense comme points de départ et qui connecte la planification de la défense au budget de la défense. La budgétisation d'un programme s'étend sur plusieurs années et favorise la budgétisation par postes de crédit qui, à son tour, implique l'évaluation du coût des programmes – des objectifs de politique publique – ainsi que les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs. Les budgets sont organisés autour d'objectifs tels que les forces stratégiques, les opérations spéciales et de maintien de la paix, les systèmes de communication et l'aide d'urgence, plus que les ministères ou les organismes du secteur de la sécurité eux-mêmes.

¹⁸ DefenseNews, "Black" U.S. R&D Budget Estimated At \$17.5 Billion' 29 août, 2007 <http://www.globalsecurity.org/org/news/2007/070829-black-budget.htm>

La budgétisation des programmes aide à illustrer les buts pour lesquels l'argent est alloué, facilite les analyses en termes de rapport coût/efficacité des dépenses de la défense, et lie les plans aux fonds et les crédits aux dépenses. Toutefois, il y a de nombreuses limitations à la budgétisation des programmes:

- Il est très difficile de faire l'impasse sur le budget des organismes et de ne budgéter que sur la base des programmes;
- Il est difficile de comparer les programmes sur la base de l'efficacité et de faire des choix sur cette base;
- Elle comporte un manque de prévision de financement, nécessaire à la planification de long terme, mais aussi un manque de volonté politique conséquente, nécessaire pour permettre la mise en œuvre des indispensables réformes budgétaires.

Encadré 8.9 Un exemple simplifié de budgétisation par objets de dépense – Projet de budget de défense pour 2009

Code	Objet de dépense	2007 (réalisé)	2008 (programmé)	2009 (proposé)	2010 (estimation)
1.	Personnel				
1.1	Salaires				
1.1.1	Soldes				
1.1.1.1	Personnel militaire				
1.1.1.2	Personnel civil				
1.1.1.3	Conscrits				
1.1.2	Primes				
1.1.2.1	Anciens combattants (AC)				
1.1.2.2	AC du maintien de la paix				
1.1.2.3	Mérite				
1.1.2.4	Vacances				
1.1.2.5	Autres primes				
1.2	En nature et assurés				
1.2.1	Uniformes				
1.2.2	Alimentation				
1.2.3	Titres de transport pour le personnel				
1.2.4	Sécurité sociale				
1.2.5	Assurance santé				
1.2.6	Soins et éducation médicaux				
2	Opérations et maintenance				
2.1	Matériels d'usage courant				
2.2	Entretien et réparation				
2.3	Services rémunérés				
2.4	Coûts de location				
3	Acquisitions et construction				
3.1	Acquisitions				
3.1.2	Aéronefs et moteurs				
3.1.3	Missiles				

Code	Objet de dépense	2007 (réalisé)	2008 (programmé)	2009 (proposé)	2010 (estimation)
3.1.4	Navires et bateaux				
3.1.5	Véhicules blindés				
3.1.6	Artillerie et munitions				
3.1.7	Electronique et communications				
3.2	<i>Construction</i>				
3.2.1	Bases aériennes, aérodromes				
3.2.2	Bases navales				
3.2.3	Sites de missiles				
3.2.4	Etablissements médicaux				
3.2.5	Logement du personnel				
3.2.6	Autres dépenses d'acquisition et de construction				
	Etc.				
4	Programmes de conversion				
5	Recherche et développement				
6	Autres dépenses et transferts				

Budgétisation par organismes

Les budgets peuvent aussi être fractionnés en entités administratives: les forces terrestres, navales et aériennes, le renseignement militaire, le service de santé militaire, les unités de soutien et administratives. Ce type de budget de la défense fait ressortir l'identité de ceux qui dépensent.

Analyse des budgets non autorisés

Quand un acteur du secteur de la sécurité est impliqué dans des activités commerciales non autorisées, il est nécessaire d'estimer le revenu perçu par les individus impliqués, que ce soit de l'ordre de la corruption ou au titre d'activités commerciales actives. Quelquefois il est possible d'utiliser la documentation sur les affaires officielles pour remonter aux propriétaires et aux revenus déclarés de leurs intérêts commerciaux. Quand cela ne l'est pas, il est nécessaire de corréliser la matérialité du revenu non déclaré avec les biens des individus et de leur organisation.

Il est toujours possible que ces activités aient des répercussions sur les enquêteurs, mais en attirant l'attention sur des mauvaises pratiques au niveau international et dans les médias, il est possible de faire pression sur le gouvernement pour appliquer les réformes et prévenir ces abus.¹⁹

¹⁹ Voir, par exemple, Lesperssi: "The accountability of the military budgets", disponible en ligne sur <http://www.lesperssi.or.id/report/workmilbudget.htm> ou dans "the Almanac on Indonesian Security Sector Reform 2007" <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?id=39772&nav1=4>

Encadré 8.10 Exemple simplifié de budgétisation de programmes

Objectif	Programme	Ressources	Coûts annuels nécessaires
1. Défense du territoire national	1. Forces armées défensives	10000 fantassins 3000 artilleurs	Soldes 13m Alimentation 1 m
		5000 transporteurs 5000 aviateurs	Soldes 10m Alimentation 0.8 m
		400 véhicules 70 hélicoptères	Maintenance 5 m Fioul 1m Nouvelles acquisitions 20 m
	2. Surveillance des frontières	Surveillance satellitaire 50 spécialistes Radars 200 personnels spécialisés	Coûts d'embauche 5m Soldes 0.5 m Formation 0.2 m
	3. Aide d'urgence		Fonds d'urgence 1 m
	4. Commandement stratégique	100 personnels	
2. Contribution à la sécurité régionale	1. Groupements de combat de l'UE	1000 Forces spéciales	Soldes 1.3 m Équipement 2m
	2. Missions PESD	500 fantassins 2500 policiers	Soldes 2.6 m Équipement 4 m Contribution au budget de l'UE 1 m
	3. Missions de l'OTAN	1000 soldats 2 frégates 50 chasseurs 2 avions de transport	Soldes 1.3 m Équipement 2 m Maintenance 2 m Contribution au budget de l'OTAN 0.5 m
	4. Renseignement militaire	300 spécialistes	Soldes et opérations 1 m

Standards et sources d'information sur la transparence et la responsabilisation du processus budgétaire

Les standards internationalement agréés pour la transparence du processus budgétaire et les outils pour l'aider à rendre des comptes sont rendus disponibles par des sources internationales aux OSC L'encadré 8.11 détaille les standards et les outils qui peuvent être employés pour influencer sur la transparence de la politique et des pratiques budgétaires du secteur de la sécurité.

Encadré 8.11 Bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire

L'OCDE a mis au point tout un 'Ensemble de bonnes pratiques pour la transparence budgétaire'²⁰ fondé sur les expériences de divers pays membres. Ces bonnes pratiques sont organisées autour des thèmes suivants:

1. Rapports budgétaires
2. Révélations spécifiques
3. Intégrité, contrôle, obligation de rendre des comptes

Le Fonds Monétaire International a publié un 'Manuel sur la transparence fiscale' et un 'Code de conduite des bonnes pratiques pour la transparence fiscale'²¹ se référant à:

1. La clarté des rôles et des responsabilités
2. Des processus de libre budget
3. La mise de l'information à la disposition du public
4. Des assurances d'intégrité

En plus des standards internationalement agréés, les OSC peuvent utiliser les bonnes pratiques et les recommandations d'organisations régionales et internationales pour faire pression en faveur de la transparence budgétaire. L'encadré 8.12 donne cinq exemples sur ce point.

Encadré 8.12 Standards internationaux liés à la transparence du budget de la défense: documents politiquement astreignants

1. L'Instrument des Nations Unies pour le rapport internationalement standardisé des dépenses militaires— Le 12 décembre 1980, l'Assemblée Générale des N.U adopta la Résolution 35/142 B, intitulée "Réduction des budgets militaires", qui introduisit le système de rapport standardisé des dépenses militaires. La résolution recommandait que tous les Etats-membres fassent usage de cet instrument de compte-rendu et en fassent rapport annuellement au Secrétaire Général, qui, à son tour, demanderait à l'Assemblée générale de rendre compte de cette question sur une base annuelle. Des résolutions ultérieures appuient

²⁰ Voir OCDE Journal sur la budgétisation Volume 1-No. 3, pp. 7-14, en ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>

²¹ Disponible en ligne sur <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

ces directives et ces recommandations pour une «information objective sur les questions militaires, y compris sur la transparence des dépenses militaires»²² et demandent aux Etats-membres de rendre compte de leurs dépenses militaires pour l'année fiscale écoulée le 30 avril. L'Assemblée générale de l'ONU encourage aussi les autres organisations régionales et internationales à promouvoir la transparence de leurs dépenses militaires (voir RES 62/13 adoptée en décembre 2007).

2. Le Code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico militaires de la sécurité²³ recommande que les ressources allouées à la défense ne proviennent pas d'autres secteurs publics ni du développement d'ensemble de l'économie. Le Code spécifie de façon explicite que les Etats participants donnent une approbation législative à leurs dépenses militaires et, en ce qui concerne la transparence et l'accès public à l'information concernant les forces armées:

“Tout Etat participant s'assurera de l'approbation législative de ses dépenses de défense. Tout Etat participant devra, en respectant les exigences de sécurité nationales, faire preuve de retenue dans ses dépenses militaires, en assurer la transparence comme l'accès du public à l'information relative aux forces armées.” (Article 22)

3. Les documents de partenariat de l'OTAN: Le Plan d'action du partenariat sur le renforcement de l'institution de défense exprime l'engagement des alliés et des partenaires à développer, au sein du domaine de la défense, non seulement des procédures financières efficaces et transparentes de planification et d'allocation de ressources, mais aussi une gestion efficace, transparente et économiquement viable des dépenses de défense en s'assurant de son caractère abordable et durable en termes macro-économiques.²⁴
4. Le code de conduite de la CEDEAO sur les forces armées et de sécurité en Afrique de l'Ouest (2006) préconise la transparence et la responsabilisation dans la planification, la budgétisation et les acquisitions de la défense. Ce document recommande la fourniture d'information et l'éducation du public en matière de programmes et d'opérations non classifiés.²⁵
5. La Recommandation (2002)-2 du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels²⁶ recommande que les Etats-membres garantissent, sur demande, l'accès aux documents officiels détenus par les autorités publiques, décrit la façon dont les requêtes doivent être traitées et définit les limitations possibles à cet accès.

²² Les résolutions de l'ONU sur la transparence des dépenses militaires sont disponibles en ligne sur <http://disarmament.un.org/cab/milex.html>

²³ Voir le code de conduite de l'OSCE adopté en 2004, sur http://osce.org/documents/sg/1994/12/702_en.pdf

²⁴ Voir les points 5.6 et 5.7 du Plan d'action de partenariat pour le renforcement de l'institution de défense (PAP DIB), adopté en 2004 au sommet d'Istanbul, sur <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm>)

²⁵ Voir les articles 17 et 21 du code, disponibles en ligne sur http://www.dcaf.ch/code_conduct-armed-forces-west-africa/WestAfrica_CoC.pdf <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991227.afr199.doc.html>

²⁶ Disponible en ligne sur [http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec\(2002\)2_eng.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_rights/rec(2002)2_eng.pdf)

Information disponible pour le public sur les budgets de la défense nationale

Les OSC peuvent aussi faire usage de l'information ouverte au public pour contrôler efficacement le processus budgétaire du secteur de la sécurité.

Premièrement, les OSC peuvent, quand cela est possible, utiliser la législation de la liberté d'information (Ndt Freedom of Information Act) (FOIA). Adoptée dans plus de soixante-dix pays,²⁷ la FOIA donne un droit d'accès à l'information enregistrée détenue par le public et renforce ainsi l'ensemble de la société civile dans ses relations avec l'exécutif. La protection de l'information classifiée est une exception à la règle générale de la liberté d'information. La législation formalise les types d'information qui peuvent constituer un 'secret d'Etat'; elle désigne les autorités autorisées à assigner un niveau de confidentialité à une information; elle codifie les directives relatives aux contrôles de sécurité; et elle prévoit les sanctions pour divulgation non autorisée. Toutes ces dispositions préviennent la sur-classification et limitent l'espace de manœuvre de l'exécutif en matière de secret.

Deuxièmement, les rapports des organisations internationales contiennent souvent des informations importantes sur les budgets de l'Etat. Par exemple, les rapports généraux du Secrétariat des Nations Unies contiennent des informations objectives sur les questions militaires, notamment sur la transparence des dépenses militaires, contenues dans les budgets annuels nationaux de la défense.²⁸ De même, l'Annuaire des statistiques financières des gouvernements du FMI comprend une ligne sur la défense pour la plupart de ses pays membres. Ce document a été créé par le FMI pour offrir des données courantes et internationalement comparables sur les finances et les politiques fiscales des gouvernements membres du Fond. Des données annuelles sont apportées sur les recettes fiscales par source (telles que les taxes, les prêts et les obligations), et les dépenses par secteur (tels que la défense, l'éducation et la santé) pour tous les niveaux du gouvernement (local, régional et national).²⁹

Enfin, les OSC peuvent avantageusement utiliser la documentation publiée par d'autres sources non gouvernementales. Il y a une myriade d'organisations non gouvernementales qui publient sur des questions de sécurité et de budget, mais deux d'entre elles méritent d'être distinguées: la Base de données de l'Institut international de Stockholm pour la recherche sur la paix (Ndt Stockholm International Peace Research Institute) (SIPRI) et le Military Balance, publié par l'Institut international pour les études stratégiques (Ndt International Institute for Strategic Studies) (IISS).

Le projet du SIPRI sur les dépenses militaires et la production d'armements contrôle, documente et analyse les tendances et les développements en matière de dépenses militaires et de production d'armement dans le monde entier. Dans ce but, le projet tient deux bases de données à jour couvrant le monde entier: l'une porte sur les dépenses militaires et l'autre sur les sociétés manufacturières d'armement. La base de données en ligne du SIPRI sur les dépenses militaires donne la mesure, aisément compréhensible, de l'échelle des ressources absorbées par les militaires. Des vues d'ensemble sur les tendances récentes en matière de production d'armements et de transferts sont présentées tous les ans dans l'annuaire du SIPRI qui est traduit dans un grand nombre de langues en plus de l'anglais, notamment en russe, en ukrainien, en chinois et en arabe.

²⁷ National legislation de FOIA disponible on line sur www.privacyinternational.com

²⁸ Ces documents sont disponibles sur <http://disarmament.un.org/cab/milex.html>

²⁹ Ces documents sont disponibles sur <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Le Military Balance est l'évaluation annuelle, faite par l'IISS, des capacités militaires et de l'économie de la défense de 170 pays à travers le monde.³⁰ Internationalement reconnu comme l'inventaire annuel qui fait autorité des forces armées du monde, le Military Balance fournit des chiffres et des informations à jour sur les budgets de la défense, sur la totalité des dépenses d'acquisition, sur les sociétés manufacturières d'équipements et sur les déploiements militaires.

Conclusion

Une société démocratique libre a besoin d'un gouvernement efficace, responsable et transparent, mais aussi d'une société civile qui soit capable de participer aux décisions et de les influencer: l'analyse du budget de la sécurité donne à la société civile le pouvoir de jouer ce rôle.

Les questions budgétaires sont des instruments efficaces de contrôle et de réforme du secteur de la sécurité en conformité avec les besoins de la société. Les quatre stades du cycle budgétaire procurent aux OSC de nombreuses occasions d'influer sur le processus.

La société civile peut soutenir et développer la capacité des parlementaires à traiter des questions budgétaires tandis que le parlement peut prendre des engagements qui seraient autrement inaccessibles à la société civile en:

- promouvant ses intérêts et ses priorités dans la formulation du budget;
- endossant ses amendements au stade de l'approbation;
- demandant des rapports d'audits spécialisés à l'Institution nationale d'audit;
- contrôlant les budgets secrets de la sécurité.

Au cours de la décennie écoulée la démocratisation et la décentralisation ont procuré aux OSC plus d'occasions de participer à la politique budgétaire. Ces occasions ne feront que se multiplier à l'avenir, ce qui rend impératif le développement d'une capacité d'analyse des budgets.

³⁰ Non disponible en ligne, mais peut être commandé sur <http://www.iiss.org/publications/the-military-balance>

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Identifiez les budgets du secteur de la sécurité qui vous concernent

- ✓ Identifiez les segments du secteur de la sécurité qui relèvent du mandat et des activités de votre organisation
- ✓ Identifiez le budget correspondant à chaque organisme de sécurité dans les documents budgétaires de l'Etat

Faites pression pour les réformes législatives

- ✓ Assurez-vous que le cadre législatif règlementant le processus budgétaire et les organismes de sécurité est clair et accessible
- ✓ Identifiez les lacunes et les législations périmées et soumettez vos propositions de changement au parlement
- ✓ Assurez-vous qu'une loi sur la liberté de l'information est en vigueur dans votre pays
- ✓ Convincez le gouvernement que la transparence et l'obligation de rendre des comptes est dans son intérêt: elles peuvent accroître sa légitimité et sa pérennité, ainsi que le soutien du public pour sa politique et pour une augmentation des impôts si nécessaires

Recueillez des données indépendantes et faites des évaluations indépendantes

- ✓ Recueillez des données indépendantes sur la taille et la structure, la politique et les pratiques du secteur de la sécurité
- ✓ Recueillez des données sur les mauvaises pratiques
- ✓ Enquêtez pour vous assurer que les pratiques et les structures correspondent au budget alloué,
- ✓ Évaluez les résultats pour voir s'ils correspondent aux besoins de la sécurité publique
- ✓ Enquêtez sur l'utilisation éventuelle de fonds hors budget ou sur des sources alternatives de financement telles que le commerce illégal ou la corruption
- ✓ Identifiez la mesure dans laquelle la politique rejoint la pratique
- ✓ Liez votre évaluation aux activités de surveillance
- ✓ Menez des audits détaillés de performance sur des projets spécifiques et communiquez-en les résultats au parlement et aux médias
- ✓ Comparez l'information donnée par le gouvernement sur les budgets de la sécurité avec l'information provenant de sources internationales gouvernementales ou non
- ✓ Vérifiez et comparez le prix des biens et des services donnés par votre gouvernement avec ceux du marché international
- ✓ Diffusez les informations budgétaires sous une forme accessible et compréhensible pour le public
- ✓ Simplifiez le budget mais approfondissez le débat

Influencez la politique budgétaire aux différents stades du cycle budgétaire

- ✓ Communiquez votre avis sur le budget à vos parlementaires
- ✓ Faites des propositions budgétaires alternatives d'allocation de ressources à vos parlementaires Apportez aux décideurs de nouvelles informations fournies par des citoyens et des groupes d'intérêt Communiquez votre avis sur le budget et sur les projets budgétaires alternatifs aux médias
- ✓ Participez à des réunions de commissions pendant la phase d'analyse du budget

- ✓ Soumettez au parlement et aux ministères vos recommandations pour réaffecter le budget
- ✓ Encouragez le gouvernement à prendre en compte les conclusions des rapports d'audit dans la formulation des futurs projets de budget
- ✓ Identifiez les bonnes pratiques au niveau local ou international et aidez le parlement et les organismes de l'exécutif à renforcer leurs canaux de responsabilisation

Plaidez pour des audits efficaces et indépendants

- ✓ Assurez-vous que la constitution et la législation prévoient l'existence d'une Institution nationale d'audit dotée d'un nécessaire degré d'indépendance, d'expertise et de ressources
- ✓ Assurez-vous que l'Institution nationale d'audit comprenne bien l'audit sur les aspects légaux, financiers et de performance des organismes de sécurité.
- ✓ Procurez aux citoyens et aux médias une information accessible sur les conclusions de l'Institution nationale d'audit
- ✓ Faites de la publicité lors de la publication des rapports de l'Institution nationale d'audit

Faites des alliances stratégiques avec le parlement et les médias

- ✓ Interagissez avec le parlement
- ✓ Plaidez pour un parlement fort, bien financé et efficace
- ✓ Faites pression sur le parlement pour qu'il joue un rôle responsable au cours des quatre phases de la budgétisation de la sécurité
- ✓ Développez des relations de long terme avec les commissions parlementaires responsables du contrôle du secteur de la sécurité
- ✓ Aidez les commissions ou les groupes de l'opposition à mettre au point des propositions alternatives aux propositions budgétaires gouvernementales
- ✓ Devenez une source sûre d'information et d'analyse alternative sur les questions budgétaires pour les commissions parlementaires
- ✓ Demandez aux parlementaires de contrôler les budgets secrets; sélectionnez les parlementaires qui doivent avoir accès à l'information classifiée et assurer un minimum de contrôle sur les programmes de sécurité secrets
- ✓ Attirez l'attention des médias sur les questions relatives au budget de la sécurité
- ✓ Développez/acquérez une expertise de formation sur les questions budgétaires et assurez/organisez la formation d'autres OSC, de membres du parlement, des personnels du parlement et des représentants des médias pour améliorer leur capacité d'analyse budgétaire.

9

Geoffrey Prewitt

Renforcer la crédibilité de votre organisation: Gouvernance et évaluation des OSC

L'émergence de la société civile sur la scène politique nationale et mondiale constitue l'un des développements majeurs des trois dernières décennies.¹ Alors que bien des différences existent entre pays et régions, la relation entre Etats et citoyens est au cœur de ce phénomène. Les raisons de cette dynamique sont nombreuses; la chute des dictatures et l'effondrement des systèmes socialistes, l'introduction de nouvelles technologies et d'outils de travail en réseau tel qu'Internet, ainsi que le succès de ce qu'il est convenu d'appeler le 'pouvoir du peuple', non violent, dans des pays comme les Philippines, la République tchèque et la Pologne. Autre raison, les campagnes mondiales du type de la lutte contre les mines terrestres. On attribue aux mouvements de mobilisation le pouvoir d'influer sur tout, depuis les organismes internationaux, tels que l'Organisation Mondiale du Commerce jusqu'aux réformes de la gouvernance locale. Ils sont aussi bien connus pour leurs efforts de promotion de la restauration de la paix et la réconciliation. Par ailleurs, la société civile a renforcé sa capacité opérative en devenant l'instrument de l'amélioration des services rendus et de la 'modernisation', en déchargeant l'Etat de tâches que des organisations non gouvernementales peuvent mieux assurer.

Fondées sur ces succès considérables, les organisations de la société civile (OSC) ont commencé à être considérées comme des partenaires valables et de confiance dans le développement international. En fait, les OSC sont devenues une industrie particulièrement puissante. Les OSC disposent de relativement grands segments du revenu et emploient un nombre considérable d'agents actifs du marché du travail.² En dépit de cette sphère d'influence, très peu d'OSC, se sont impliquées dans l'examen critique de leur fonctionnement. Dans les toutes dernières années, des mots tels que 'obligation de rendre des comptes, légitimité, crédibilité, représentation et gouvernance interne' ont fait leur apparition dans le lexique de la société civile; et, bien qu'ils ne soient que des épithètes populaires on peut se demander dans quelle mesure la rhétorique s'est muée en pratique. L'appréciation standardisée des OSC, considérées ici comme le vecteur privilégié de la promotion de la gouvernance démocratique et comme la personnification des intérêts des citoyens a fait l'objet d'une attention accrue.

Pour Anthony Adair "Les ONG qui font profession de dénoncer les faiblesses des gouvernements, des entreprises et d'autres institutions devraient être soumises au même degré de surveillance scrupuleuse que tout autre. Elles aussi ont à rendre compte de leurs actions."³

¹ La plupart des spécialistes considèrent les trente dernières années comme une période de rapide expansion pour les organisations de la société civile en se fondant sur les niveaux de financement, sur des références universitaires, sur la croissance d'entités légalement enregistrées etc. Par exemple et selon, un critère conservateur des ONG internationales, 'l'Annuaire des organisations internationales' évalue la croissance de ces dernières de 6000 en 1990 à plus de 26000 en 1999.

² Le Projet de comparaison du secteur 'non lucratif' de la Johns Hopkins a entrepris une vaste recherche des activités 'non lucratives' de 35 pays entre 1995 et 1998. Ses conclusions montrent qu'au sein de ces 35 pays, les OSC emploient en moyenne 4,4% de la population économiquement active, soit environ 1 sur 20 des personnes employables. De plus dans ces 35 pays cela représente une industrie dont le chiffre d'affaires se monte à 1,3 billions de dollars, soit la septième économie mondiale.

³ Adair, Anthony, A Code of Conduct for NGOs: A Necessary Reform (Working Paper), IEA, London, 1999, disponible sur <http://www.iea.org.uk/env/NGO.htm>

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont mis davantage sous surveillance les OSC. L'attention des médias les a désignées comme de possibles 'fronts' pour les activités terroristes. Se sont alors posées des questions telles que: «A qui les OSC rendent-elles des comptes?», «Qui les finance?» et «Qui gère ces OSC?»

C'est pourquoi, en matière de réforme et de contrôle du secteur de la sécurité, la crédibilité demeure un obstacle relationnel de taille entre les gouvernements et les OSC. Des processus d'autorégulation⁴ pourraient aider à combler cette lacune. Idéalement, toutes les OSC devraient au minimum inclure dans leurs statuts légaux, auxquels elles devraient adhérer, des structures de gouvernance élémentaire, une obligation de transparence et de rendre des comptes (par exemple à travers des procédures d'audits et de rapports), ainsi que des techniques standardisées d'évaluation et de contrôle. D'autres outils comprennent des codes de conduite signés volontairement par la communauté des OSC qui énumèrent les conditions déontologiques, les standards et les normes, objets d'un examen régulier par des pairs. On estime que pour l'heure l'autorégulation est la règle dans 40 pays à travers le monde.

Enfin, et ce point est important, les OSC n'ont pas besoin d'être sur la défensive en ce qui concerne leur crédibilité. Certes ce papier cite plusieurs exemples négatifs de défaut de crédibilité, mais la plupart des OSC, en principe, respectent la loi, sont transparentes, et travaillent pour un bénéfice mutuel et public. Le point important est qu'aucun secteur, fût-il privé, public, volontaire, de sécurité ou autre, n'est à l'abri de reproche; les formes institutionnelles doivent encore évoluer et s'améliorer. Quelques organisations (par exemple 'AccountAbility') prétendent même que l'obligation de rendre des comptes (ou 'responsabilisation') devrait devenir l'objectif central de l'évolution.

Ce chapitre se propose de mettre l'accent sur la façon dont les OSC peuvent combler la lacune de la crédibilité pour assurer que leur fonction d'organisme de contrôle du secteur de la sécurité n'est pas compromise. En premier lieu, il explore brièvement la signification de l'obligation de rendre des comptes en relation avec le contrôle du secteur de la sécurité. En second lieu, il passe en revue les exigences principales, en matière d'organisation, qui contribuent à la crédibilité des OSC. Il examine ensuite l'importance d'une surveillance et d'une évaluation sérieuses des activités des OSC. Enfin, ce chapitre conclura par quelques recommandations pour que les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité (et dans d'autres activités) sachent maintenir des pratiques dont elles puissent rendre compte.

En quoi la crédibilité des OSC importe-t-elle pour le contrôle du secteur de la sécurité?

Les acteurs de la sécurité sont extrêmement divers, allant des forces de sécurité du cœur de métier (par exemple la police, les forces armées, les gardes frontières) aux corps de gestion et de contrôle (par exemple, les ministères de la défense et de l'intérieur, l'exécutif et le législatif) et aux institutions de justice et de maintien de l'ordre (par exemple, le judiciaire, les prisons et les médiateurs). Il y a aussi des forces de sécurité non statutaires à considérer, telles que les armées de guérilla et les sociétés de sécurité privées. Beaucoup de composantes du secteur demeurent relativement discrètes ou réservées au sujet de leurs activités – il y a, à l'évidence, des raisons officielles et valables pour que des acteurs de la sécurité et du renseignement tentent d'en limiter la divulgation, mais, comme le chapitre premier de cet ouvrage les a amplement détaillées, les

⁴ Notez l'insistance mise sur l'autorégulation. Ainsi, la législation anti-terroriste (par exemple au Zimbabwe) sert souvent de prétexte aux gouvernements pour limiter les activités légitimes des OSC. Les gouvernements ne devraient pas utiliser le débat sur la crédibilité pour réglementer à l'excès le secteur

raisons de la confidentialité doivent être justifiables. Les OSC comprennent une multitude de différents acteurs – des plus légitimes aux plus douteux. Il existe cependant une distinction substantielle entre le secteur de la sécurité et les OSC sur le besoin de mener des activités et des processus en toute transparence. Les questions suivantes se posent: Est-ce que ces sensibilités peuvent mettre les individus en danger? A quelques exceptions près,⁵ la réponse doit être ‘non’. Toutefois, si les OSC doivent jouer les rôles spécifiques mentionnés dans ce guide – tels que le contrôle public, la mobilisation et la sensibilisation – afin d’assurer leur fonction d’organisme approprié de contrôle sur le secteur de la sécurité, alors elles doivent se sentir plus liées à l’obligation de rendre des comptes que les acteurs qu’elles prétendent contrôler.

Qui plus est, on ne doit pas ériger en principe que les OSC sont automatiquement des organisations positives, à valeur ajoutée. Les sociétés humaines sont des arrangements organiques et humains façonnés par de nombreuses variables et qui continuent à évoluer partout. Les institutions sociales sont aussi diverses que ceux qui les créent: cela illustre la façon dont les citoyens s’organisent pour améliorer leur existence, exprimer et gérer leurs intérêts, échanger de l’information, négocier leurs différences et créer des relations sociales stables. Plus d’attention doit être portée aux associations informelles ou à celles qui ont des objectifs immoraux, non démocratiques ou illégaux, car elles peuvent fortement conditionner la façon dont les politiques, les économies et les sociétés agissent et se stabilisent. Toutes les OSC ne sont pas, non plus, vraiment indépendantes: des acronymes tels que GONGO (ONG gouvernementales) ou QUANGO (quasi ONG) sont désormais entrés dans le discours sur le développement. Aussi, et contrairement aux unités formelles du secteur de la sécurité dont les fondements sont la discipline, les structures et le règlement, les groupes de la société civile ont peu de paramètres rigides.

Encadré 9.1 Exemples de ‘GONGO’

La Fédération des affaires féminines du Myanmar – dirigée par les femmes des principaux généraux de la junte, est souvent utilisée pour critiquer Aung San Suu Kyi, prix Nobel et chef de l’opposition. Chongryon, l’Association générale des résidents coréens au Japon – représente de facto le régime nord coréen; elle est accusée par les autorités japonaises d’exporter frauduleusement de la technologie d’armement, de trafiquer des produits pharmaceutiques, de servir de truchement à des millions de dollars et d’orchestrer des opérations de propagande pour le compte de Pyongyang.

Source: Naim, Moises, ‘Qu’est-ce qu’une GONGO?’ dans *Foreign Policy*, Mai/Juin 2007

C’est pourquoi les OSC impliquées dans la réforme du secteur de la sécurité doivent faire appliquer les normes et les valeurs qui sont en accord avec les principaux principes universels de bonne gouvernance, de transparence, de non corruption et de droits humains élémentaires. Vue d’une perspective de développement international, une OSC ‘idéale’ devrait revêtir les caractéristiques suivantes:

- créée indépendamment (volontaire);
- organisée de façon formelle avec un comportement et un système de gouvernance responsables;
- qui fait preuve de responsabilité publique;
- qui déploie des ressources de façon durable;
- qui suit un schéma d’autofinancement ce qui lui assure une autonomie de décision;

⁵ On pourrait dire à juste titre que dans beaucoup de pays autocratiques, les OSC militant pour les droits humains et d’autres organisations indépendantes telles que les médias, prennent des risques considérables pour révéler les tactiques répressives utilisées par l’Etat. De fait, il y a beaucoup de cas documentés d’employés d’OSC harcelés, emprisonnés et même assassinés dans des pays dictatoriaux. Pour plus d’information sur la façon d’opérer dans des environnements restrictifs, voir le chapitre 14 de ce guide.

- qui est démocratique et équitable dans son fonctionnement;
- qui se montre efficace et efficiente dans la réalisation des objectifs qu'elle s'est fixés elle-même;
- qui se positionne et s'assume par rapport aux autres – ou qui collabore et transige avec eux – sur la base de considérations bien raisonnées;
- qui agit avec une connaissance poussée de la façon dont fonctionnent la société, l'économie et la politique environnantes.

Mais ces critères ne sont que rarement remplis en totalité. Les sections qui suivent, explorent les moyens d'y remédier.

Principes d'organisation en vue de la crédibilité

Inspirée de la terminologie utilisée dans la théorie des droits humains, la définition la plus large de 'l'obligation de rendre des comptes' indique une relation entre le 'détenteur d'un droit', ou une réclamation légitime (par exemple un bien public) et les agents ou organismes responsables de faire respecter ou appliquer ce droit en prenant une mesure spécifique ou en s'abstenant d'actions particulières (les porteurs de tâches) "6. Par la suite, l'un des thèmes universels de l'obligation de rendre des comptes sera de définir des principes relationnels et les 'règles d'engagement' sûres (ou astreignantes). Cette obligation est en dernier ressort fondée sur des relations institutionnelles entre et parmi différentes parties prenantes et organisations.

Un trait distinctif du secteur de la société civile est sa carence de responsabilisation: on pense que les OSC n'ont de comptes à rendre à personne. Voici ce que l'on peut y objecter: au contraire des gouvernements qui doivent remplir leurs obligations ou courir le risque de ne pas être réélus (dans le cas d'élections justes) et au contraire du secteur des affaires qui a une obligation financière à l'égard de ses actionnaires, les OSC ne disposent que de moyens limités pour mesurer leurs succès, d'où des incitations moins évidentes à réussir. Ceci constitue une source sérieuse de suspicion à l'égard des OSC, qui se fait sentir dans divers domaines de leurs opérations et peut parfois ternir leur réputation. Elle affaiblit par ailleurs la demande de contrôle civil, notamment du secteur de la sécurité.

Les principaux obstacles à la responsabilisation des OSC sont l'insuffisante compétence interne en matière de gestion ainsi qu'un manque de motivation, lequel est directement relié à l'absence de sensibilisation sur la compréhension des bénéfices de l'autorégulation et de la gouvernance améliorée. En raison des grandes disparités qui existent entre OSC quant à leur taille, à leur sophistication et à leur diversité, le processus peut apparaître au premier abord difficile, mais beaucoup d'organisations ont adopté de bonnes pratiques. Au minimum,⁷ les OSC se doivent de mettre en place des structures élémentaires de gouvernance, tel qu'un bureau élu, de confirmer les demandes de responsabilisation et de transparence au moyen d'audits financiers et de rapports annuels, d'établir les interdictions d'usage (par exemple pour conflit d'intérêts) et d'adhérer à leurs statuts légaux et autres règlements de tâches.

Tout incite à adopter de telles structures et de telles pratiques de gouvernance. Sans parler de la promotion d'une pratique de comportement déontologique, la possibilité d'un accroissement du financement – par le biais d'une crédibilité améliorée et d'un accroissement de la demande publique – est une 'carotte' temporaire qui peut stimuler les OSC. De plus, et de façon très significative pour le contrôle du secteur de la sécurité, c'est

6 Theisohn, Thomas, 'Using Accountability Relationships to Support Capacity,' at Capacity.Org, Issue 31, Août2007, p.5.

7 Comme nous l'avons noté plus haut, les OSC ont des tailles et des formes très différentes. Des petites organisations rurales, communautaires, peuvent requérir des structures internes plus légères que les ONG bien établies et installées dans la capitale. Les recommandations qui figurent dans ce document donnent une vue d'ensemble complète des mesures de responsabilisation qui peuvent être adoptées; il appartient aux OSC de décider au cas par cas laquelle de ces mesures leur convient.

en recherchant un cadre responsabilisant, que les OSC gagneront en légitimité dans leurs fonctions d'organismes de surveillance. Les mécanismes de la responsabilisation sont, en principe, des déclarations publiques à l'Etat: «nous avons nettoyé notre affaire, à vous de nettoyer la vôtre à présent.»

Encadré 9.2 Projet de responsabilisation globale de 'One World Trust': les principes de responsabilisation à travers les secteurs

Le Projet de responsabilisation globale (GAP) mis sur pied en 2001 par One World Trust, vise à créer un engagement plus fort à l'égard des principes et des valeurs de la responsabilisation; à accroître l'obligation pour les organisations mondiales de rendre des comptes à ceux qu'ils touchent; et à accroître la capacité de la société civile à mieux s'engager dans des processus de prise de décision.

Le Projet a mis au point un cadre et un index pour une responsabilisation mondiale. Son 'Rapport sur la responsabilisation mondiale 2006-2007' a analysé des comptes rendus des 30 organisations les plus puissantes du monde et mis en évidence quatre mécanismes majeurs de responsabilisation (transparence, participation, évaluation, et enseignement, ainsi que des mécanismes de plaintes et de réponses), qui permettent à une organisation de gérer des plaintes provenant de différentes parties prenantes. Bien que plus de compréhension soit nécessaire quant à la forme à prendre par les mécanismes quand ils s'adressent à des petites OSC, les principes de base sont applicables aux petites organisations comme aux grandes, aux puissantes comme à celles qui le sont moins.

Source: One World Trust, Global Accountability Project <http://www.oneworldtrust.org/?display=project&pid=10>

De nombreuses OSC internationales, telles que CIVICUS, un réseau mondial de société civile basée à Johannesburg et OneWorld Trust, basée au Royaume Uni (voir encadré 9.2), se sont efforcés d'encourager les OSC à améliorer leur responsabilisation. Ces nouvelles campagnes ont fait faire de grands pas en avant en promouvant de nouvelles pratiques. A la fin, toutefois, toutes les OSC, petites ou grandes, auront à prendre des décisions quant à leur degré de responsabilisation au sein d'un environnement donné qu'il soit national ou local. Ce dernier point est particulièrement important: un gouvernement et la législation qui lui est associé sont en mesure de réduire effectivement le niveau de responsabilisations des OSC. Dans le contexte d'un gouvernement soupçonneux à l'égard des OSC, ces dernières tendront à se montrer moins transparentes qu'elles ne le seraient autrement. Par exemple, quelques OSC peuvent se montrer réticentes à rendre publics des contacts avec les organisations internationales en faveur de la démocratie par crainte d'une réaction négative de la part des régimes non démocratiques.

Aussi, bien que la responsabilisation ait plusieurs interprétations, mais également diverses manifestations,⁸ par simplicité, ce chapitre mettra l'accent sur les deux éléments qui conditionnent l'amélioration de la crédibilité:

- la gestion interne ou la gouvernance de l'organisation;
- des facteurs externes tels que la réglementation gouvernementale et l'image publique.

⁸ Il y a quatre différents moyens de concevoir la responsabilisation: i) Vers le haut, les OSC peuvent être obligées de rendre des comptes aux donateurs, aux gouvernements et aux fondations – à ceux là-même qui leur donnent leur base financière et légale, ii) Vers le bas les OSC doivent des comptes à leurs bénéficiaires, iii) Intrinsèquement, les OSC peuvent rendre compte à eux-mêmes de leur mission en tant qu'organisation, de leurs valeurs et de leur personnel et iv) Les OSC peuvent avoir à rendre compte horizontalement à leurs pairs. Source: Lloyd, Robert, The Role of NGO Self-Regulation in Increasing Stakeholder Accountability, One World Trust, London, 2005, disponible en ligne sur <http://www.un-ngls.org/cso/cso9/Self-Regulation.pdf>

Gestion interne

Pour que leur gestion interne soit crédible, les OSC doivent mettre en œuvre des formes de ce qu'il convient d'appeler «démocratie organisationnelle» fondées sur des attitudes, des valeurs et des principes professionnels. Pour les besoins de ce document, trois concepts et pratiques seront référencés en relation avec la gestion interne: i) la gouvernance et la planification ii) le compte-rendu, et iii) les codes de conduite.

La gouvernance – grossièrement définie – tend à se référer à la façon dont les décisions sont prises et mises en œuvre; la bonne gouvernance se réfère à une forme élémentaire de responsabilisation. Une organisation exerce une bonne gouvernance quand elle dispose d'un système interne reposant sur l'équilibre des pouvoirs qui assure au public que ses intérêts sont servis.⁹ C'est pourquoi une OSC qui cherche à exercer une bonne gouvernance doit mettre en place une structure formelle dotée d'une gestion, de stratégies et de missions appropriées.

Derrière le code légal d'un pays (qui, de nombreuses façons dicte largement les différentes formes de structures organisationnelles), toutes les OSC doivent disposer des documents de base qui définissent l'information relative au statut, aux règles de fonctionnement, aux conseils d'administration, aux adhérents et à la façon dont les décisions sont prises ainsi qu'aux comptes à rendre. Dans toute la mesure du possible il ne doit y avoir aucune ambiguïté. C'est un point de départ à communiquer aux autorités concernées (voir encadré 9.4).

Une fois prises les décisions sur les procédures élémentaires de fonctionnement, il est nécessaire de créer un conseil d'administration. Ce dernier est la plus haute autorité décisionnelle et doit être distinct de l'effectif pour ne pas créer de conflits d'intérêts. Un conseil d'administration a plusieurs fonctions qui incluent, de façon non exhaustive: la prise de décision stratégique (en particulier pour celles qui travaillent sur des questions légales ou financières); la collecte des fonds; les relations publiques; et la gestion des programmes. Les membres du conseil d'administration ne doivent pas être rétribués pour leurs services. En d'autres termes, les conseils d'administration contrôlent les pratiques des OSC. Il y a bien entendu des conseils à problèmes. Occasionnellement, le personnel peut être appelé à exercer un vote de défiance contre ce conseil.

Encadré 9.3 Conseils choisis pour impliquer votre conseil d'administration

- Dynamisez les membres de votre conseil. Commencez et terminez les réunions à l'heure. Faites remarquer les progrès accomplis par rapport aux buts. Organisez des sessions de formation pour expliquer les sujets et pour enseigner des savoir-faire spécifiques.
- Organisez des séminaires annuels pour définir les objectifs et examiner les activités.
- Devenez visible au sein de votre communauté. Demandez aux membres du CA d'organiser des discussions de motivation avec leur groupe civil. Encouragez-les à rédiger des lettres, des courriers de lecteurs ou des éditoriaux.
- Positionnez votre organisation avec les autorités locales et nationales que vous inviterez à servir au sein de votre conseil d'administration ou de votre comité. Rappelez aux membres de votre conseil d'écrire à leurs élus sur des sujets importants pour votre organisation.
- Sondez les membres du conseil et les volontaires pour savoir où sont leur banque, leurs magasins, le siège de leurs affaires etc. Utilisez ces informations comme un moyen destiné à cibler de nouveaux financements, avec les membres du conseil comme 'ouvriers de porte'.
- Quand vous recrutez de nouveaux membres pour le Conseil d'administration, attendez-en beaucoup. Assurez-vous qu'ils soient immédiatement opérationnels et qu'ils s'engagent sans délai dans vos projets.

⁹ Wyatt, Marilyn, A Handbook of NGO Governance, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), Budapest, 2004, disponible en ligne sur http://www.ecnl.org/dindocuments/18_Governance%20Handbook.pdf

- Souvenez-vous de la touche personnelle: reconnaissez leurs accomplissements en public et n'adresses leur vos reproches qu'en privé.

Source: Srinivas, Hari. *Constituting an NGO Board: Creating a Strong Baseline for an NGO's Activities*, <http://www.gdrc.org/ngo/ngo-boards.html>

La bonne gouvernance et la crédibilité ont également partie liée à une planification convenable. L'expérience montre clairement qu'une bonne planification peut accroître l'efficacité d'une organisation en optimisant son rendement, en ayant des ressources mieux gérées et en traçant une direction claire et bien balisée. Il faut qu'un plan permette l'évaluation et l'examen et qu'ainsi il renforce le travail d'équipe. Il peut aussi être partagé publiquement, et accroîtra par là-même la responsabilisation. Il y a beaucoup de différents moyens analytiques pour parvenir à un plan stratégique, mais il faut auparavant répondre à ces trois importantes questions: Où en est l'organisation aujourd'hui? Où veut-elle aller? Comment peut-elle arriver à destination?

Encadré 9.4 Que doivent comporter les documents de base sur la gouvernance d'une OSC?

Les documents de base d'une OSC – acte de création, statuts, charte et règles de fonctionnement – peuvent être le fondement d'une bonne gouvernance en incluant l'information suivante qui concerne votre ou vos organe(s) de direction (en plus de toute autre information exigée par la loi):

- Nom de l'organe ou des organes de direction;
- Organes de direction principaux les plus élevés, et leurs relations avec les autres entités de l'organisation
- Responsabilités et pouvoirs de base;
- Devoirs des membres individuels du conseil, tels que loyauté et confidentialité;
- Nombre minimum de membres au sein du conseil;
- Règles s'appliquant aux membres (dont l'éligibilité, la suspension et l'exclusion);
- Termes du mandat (durée du mandat, limites en matière de réélection);
- Nombre minimum de réunions du conseil par an;
- Méthodes pour convoquer des réunions (qui les initie, comment fixer les dates, qui décide de l'ordre du jour, etc.);
- Procédures de prise de décision (nombre nécessaire pour un quorum, comment voter et enregistrer les décisions);
- Dispositions en cas de conflit d'intérêts.

Source: Wyatt, Marilyn, *A Handbook of NGO Governance*, European Center for Not-for-Profit Law (ECNL), Budapest, 2004, disponible en ligne sur http://www.ecnl.org/dindocuments/18_Governance%20Handbook.pdf

Toutefois les plans stratégiques peuvent – et doivent – être modifiés dans la durée; ils doivent comporter une flexibilité intrinsèque pour s'adapter à des environnements changeants. Ceci est particulièrement vrai pour les organisations impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité car souvent – et surtout dans des situations de conflit ou post conflit – les situations peuvent changer rapidement. Les OSC, comme toute autre organisation, ne sont pas statiques, elles évoluent, se rétrécissent et s'adaptent.

Les plans stratégiques se réfèrent souvent à des cadres temps et comportent des obligations de compte-rendu sur les activités mentionnées. Alors qu'il y a de multiples moyens de promouvoir la responsabilisation et la transparence, la divulgation d'information par des voies standardisées est vitale pour renforcer la confiance du public. A l'exception des audits financiers diligentés par les donateurs et les gouvernements, les OSC ont peu d'obligations institutionnelles de rendre compte. C'est pourquoi il leur est souvent laissé la liberté de décider par elles-mêmes de quoi et comment rendre compte.

Un autre moyen d'importance qui permet aux OSC d'accroître leur responsabilisation est le développement d'un code de conduite. Ce dernier permet aux OSC d'autoréguler leur comportement, leurs activités et la gestion de leurs affaires internes. Ces documents servent souvent de point focal pour la cohésion entre les réseaux et les coalitions d'OSC. En se fondant sur les apports consultatifs de membres sélectionnés, les OSC doivent préparer un projet de charte comportant au moins deux sections: les standards de conduite et l'observation du code. Sous la rubrique des standards on trouve les principes et les valeurs du volontariat tels que l'engagement communautaire, l'impartialité et l'équité, la déontologie, la transparence et l'obligation de rendre des comptes, la gouvernance, l'indépendance, la communication et l'égalité des sexes. La rubrique 'observation' devrait, quant à elle, contenir de l'information sur la régulation par les pairs et sur les commissions de doléances.

Encadré 9.5 Code de conduite d'une ONG en Ethiopie

Le 14 mars 1997, des membres de diverses ONG cadres assignèrent à un organisme intitulé 'Groupe de travail ad hoc de consultation des ONG' de rédiger un projet de code de conduite pour les ONG en Ethiopie en utilisant des initiatives précédentes ainsi que des opinions recueillies au travers d'une série de consultations au sein de la communauté des ONG. Le groupe de travail a examiné de nombreux travaux dans ce domaine et les adaptations d'autres communautés d'ONG dans d'autres pays au cours de ses réunions régulières. Il traça ensuite le cadre du premier projet de code de conduite pour les ONG en Ethiopie, lequel fut soumis à examen, puis développé au cours de deux réunions consultatives en février et septembre 1998. Cette dernière réunion qui fut suivie par plus de 22 ONG représentatives avalisa la mouture finale pour en faire un instrument d'autorégulation.

Le Code de conduite introduisit pour la première fois des standards pour des activités qui, jusqu'alors, n'en avaient pas. Destiné à encourager des façons de travailler plus efficaces et à améliorer le partenariat entre le secteur des ONG, le gouvernement et le secteur privé, il contribue finalement à créer un environnement favorable pour tous les secteurs et à développer durablement l'Ethiopie et sa population.

Source: Christian Relief and Development Association (CRDA) www.crdaethiopia.org/

Enfin, et bien que les OSC aient à suivre des stratégies d'autofinancement pour assurer leur autonomie en matière de prise de décision, il est intéressant de mentionner les ambiguïtés inhérentes aux stratégies choisies par les OSC pour mobiliser leurs ressources. D'après une définition normative, les OSC sont des organisations privées (c.à.d. non officiellement partie de l'Etat) qui ne font pas de profit et travaillent au bénéfice de la société. Aussi, dans l'idée d'un financement durable, l'impasse principale des OSC est de savoir comment faire le meilleur usage des fonds publics sans compromettre leur autonomie ni s'engager dans des activités économiques qui pourraient corrompre leur statut moral. Idéalement, mais cela ne se réalise que rarement dans la pratique, la majorité des ressources devraient némaner que des contributions individuelles ou des cotisations des adhérents.

Si les OSC veulent surmonter les dilemmes intrinsèques décrits ci-dessus, plusieurs principes sous-jacents s'imposent aux stratégies de mobilisation des ressources. Premièrement, les OSC doivent préparer et respecter leur mission ou leur mandat – auquel on fait allusion en parlant de leur but (statutaire) d'utilité publique. Dans des termes les plus simples, cette mission doit poursuivre et assumer des fonctions légitimes qui ajoutent de la valeur au développement social, politique et économique. Deuxièmement, les OSC doivent opérer sous un statut d'organisme privé à but non lucratif (c.à.d. qui ne distribue de profits ni aux parties prenantes ni aux dirigeants, du fait que les ONG ne doivent pas s'engager principalement dans des activités commerciales). Troisièmement, et comme ce chapitre le montre de bout en bout, la capacité organisationnelle et la transparence sont les pierres angulaires d'une diversification efficace des ressources d'une OSC. Les conseils d'administration démocratiques et les audits financiers réguliers ont démontré leur impact sur la délivrance des services, et les stratégies à long terme conduisent à enraciner la confiance du public ainsi qu'à améliorer de la base financière. Enfin, un contexte législatif raisonnable doit exister pour définir et réguler les activités économiques, les exemptions de taxes sur les différentes catégories de revenus, les commandes gouvernementales, le statut d'utilité publique et les autres formes de revenus des OSC.

Encadré 9.6 Exemples additionnels des mécanismes d'auto-responsabilisation des OSC

InterAction: Self-Certification Plus

InterAction, une organisation cadre de plus de 160 OSC internationales basée aux Etats-Unis a développé une initiative dite 'Self Certificate Plus'. Il s'agit d'un effort visant à instaurer la confiance et à promouvoir le même niveau de confiance entre les OSC et leurs bénéficiaires que celui qui existe entre les OSC et les organismes donateurs. Si les membres des OSC manquent à leurs obligations à l'égard d'un standard, InterAction leur demande de préparer un plan d'action spécifiant comment ils entendent le respecter dans l'année à venir. Un processus d'examen est ensuite mis sur pied pour évaluer les résultats. La motivation principale derrière cet effort est de rendre uniformes et rigoureuses les voies par lesquelles tous les membres d'InterAction autorégulent leur observation des standards des OSC. En fin de compte, InterAction espère amener ses membres de façon constructive et délibérée vers de plus hauts niveaux de responsabilisation et de transparence.

Source: InterAction (www.interaction.org)

FEMNET: Code de déontologie et de conduite

Le Réseau de développement et de communication des femmes africaines (Ndt The African Women's Development and Communication Network) (FEMNET), basé à Nairobi, au Kenya, a rédigé un projet de code de déontologie et d'éthique pour les organisations de société civile africaines en 2003. Ce code souligne les principes et les idéaux que devraient épouser les OSC africaines, les standards de conduite auxquelles il serait souhaitable qu'elles adhèrent et les mécanismes de conformité destinés à assurer l'observation des dispositions du code.

Source: FEMNET (www.femnet.org.ke)

Pour plus d'exemples d'auto responsabilisation, voir la page 'légitimité, transparence, et responsabilisation' du site CIVICUS (www.civicus.org) qui présente la liste des accords internationaux, des chartes et des codes de conduite développés par les OSC nationales, ainsi que les déclarations sur la légitimité, la transparence et la responsabilisation, adoptées ou reconnues par les ONG et les OSC nationales dans le monde entier.

Facteurs externes

Les facteurs externes, autrement dit le contexte civique dans un sens large, sont également importants pour promouvoir la crédibilité d'une OSC. Bien que cela demeure en deçà du contrôle direct des OSC, l'institutionnalisation des OSC locales et nationales en tant qu'organismes de contrôle implique que les OSC représentatives existent et soient reconnues comme parties prenantes légitimes. Que ce soit le cas ou non dépend de deux points: i) la qualité du contexte civique qui peut être compris comme le mélange complexe de réglementations formalistes, de normes culturelles et d'incitations politiques et économiques qui conditionnent le degré auquel la société civile peut fonctionner de façon autonome et maintenir sa responsabilisation et ii) l'image publique; autrement dit, les OSC doivent avoir une identité et un espace raisonnable et reconnu pour interagir avec les autres acteurs du développement, secteur de la sécurité y compris.

Premièrement, et avant tout, les OSC requièrent un cadre législatif et réglementaire afin de procéder à des activités légales. L'Etat procure un contexte propice: un cadre légal pour le fonctionnement des OSC et pour sauvegarder les intérêts et les ressources du public. Ce faisant, l'Etat crée des obligations de rendre des comptes et dispose des moyens de réglementer et d'imposer des mécanismes de responsabilisation, ne serait-ce, par exemple, que pour lutter contre la corruption. En revanche l'Etat ne doit pas s'intéresser aux questions d'organisation interne des OSC. Par ailleurs, en regardant de plus près les régimes autocratiques, il apparaît que l'Etat ne devrait pas utiliser la loi pour restreindre les mouvements de la société civile.

Un cadre légal favorable pour la société civile devrait aborder plusieurs questions. Premièrement, il devrait permettre aux OSC de formuler, de mettre en œuvre et de poursuivre des buts légitimes conformes à la loi.¹⁰ Deuxièmement, il devrait encourager l'atteinte des degrés élémentaires de responsabilisation et de transparence au sein des OSC elles-mêmes. Enfin, du fait que les OSC ne devraient pas être à but lucratif ou partager des gains, quelques garanties comme des incitations fiscales pour assurer un financement durable, peuvent être nécessaires. A leur tour, les OSC sont responsables de s'en tenir à l'obligation de rendre des comptes par le biais de rapports financiers et d'activité, bien que cela ne soit pas toujours imposé par des règlements légaux. Parmi les sujets spécifiques traités par les lois qui gouvernent les OSC se trouvent la définition et les formes de l'organisation, les objectifs autorisés, la création et l'enregistrement, la gouvernance interne, les activités, leur fin et la dissolution.

Encadré 9.7 Lois de financement novatrices en Europe Centrale et de l'Est (ECE)

Les OSC de l'ECE ont remporté de plus en plus de succès dans leurs efforts de sensibilisation pour le vote de lois promouvant leur financement durable. En 1997, la Hongrie devint le premier pays de la région à passer une législation autorisant les contribuables individuels à allouer un pour cent de leur impôt sur le revenu de l'année précédente à une OSC de leur choix menant des actions d'intérêt public. 'La loi du 1 pour cent' hongroise déclencha une réaction en chaîne: la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Lituanie adoptèrent des lois avec des pourcentages différents, sous d'autres formes et avec des critères variables. La Lituanie et la Slovaquie adoptèrent un système attribuant deux pour cent aux OSC bénéficiaires (ce qui signifie que 2% des impôts sur les revenus des personnes physiques pouvaient leur être donnés).

¹⁰ En d'autres termes, les OSC ne disposent d'aucun recours particulier pour agir à l'extérieur de leur cadre national constitutionnel et légal. De telles limitations à la liberté d'association comprendraient des interdictions à l'encontre de toute incitation à la haine raciale, ethnique ou religieuse (par exemple en Bulgarie, en Estonie et en Macédoine) ainsi que des interdictions contre des groupes armés comportant des objectifs politiques (par exemple en Hongrie).

D'une façon générale, la réforme de la législation des OSC s'est révélée positive. Elle n'est toutefois pas exempte de problèmes dans plusieurs pays. Les procédés d'enregistrement sont devenus particulièrement sophistiqués, à la mesure d'un outil politique, tant dans la législation existante elle-même que dans la façon dont elle est interprétée et mise en application. Si une OSC est incapable de s'enregistrer, elle n'existe plus en tant qu'entité légale et devient donc incapable d'ouvrir des comptes bancaires, de recruter du personnel, de louer des locaux etc. En Azerbaïdjan, par exemple, peu de nouvelles OSC ont pu s'enregistrer avec succès au cours des deux dernières années car les procédures d'enregistrement ont purement et simplement été suspendues. Qui plus est, une législation raisonnable – tout en étant importante – requiert aussi une mise en œuvre et un contrôle de qualité. Des pays peuvent avoir une excellente législation de base mais une réglementation médiocre.

Deuxièmement, l'image publique des OSC est cruciale pour les mécanismes de contrôle. Pour que leur secteur soit viable et durable, le gouvernement, les forces de sécurité et les collectivités locales doivent avoir une image positive des OSC. Cela inclut une compréhension générale et une appréciation d'ensemble des différents moyens utilisés par les OSC pour contribuer aux développements positifs d'un pays. L'image publique est évaluée au regard de questions telles qu'une couverture médiatique favorable, l'aptitude de recruter des adhérents et des volontaires ainsi que par la sensibilisation générale du public et sa perception du secteur dans son ensemble.

La signification de la surveillance, de l'évaluation et du compte-rendu

La surveillance et l'évaluation (S&E) sont au centre des objectifs de crédibilité et de responsabilité. Pour les OSC, S&E offre une indication objective et sûre quant au progrès ou à la régression de leur travail et peut contribuer à prévoir des interventions plus efficaces. En bref, voici, pour les OSC, quels sont les principaux objectifs axés sur les résultats des S&E courantes:¹¹

- Améliorer le développement et les connaissances de l'organisation;
- Assurer une prise de décision bien informée, prévisible et opportune;
- Soutenir la responsabilisation positive et le positionnement de l'organisation;
- Démontrer la valeur du travail de l'OSC à une audience plus large;
- Renforcer la capacité de l'organisation et du pays dans chacun de ces domaines et, en général, dans les fonctions de surveillance et d'évaluation.

La surveillance et l'évaluation sont souvent considérées comme des tâches élémentaires et, de ce fait, rarement conduites avec rigueur par de nombreuses organisations. Toutefois, S&E sont extrêmement nuancées et difficiles; elles requièrent des savoir-faire organisationnels considérables.

Une fois encore, pensez que les OSC servent en quelque sorte de miroir au secteur de la sécurité. Ce dernier doit, de toute façon, comporter un système interne de surveillance et d'évaluation de ses activités. Par exemple, quand des civils innocents sont tués par les forces de sécurité, ces actions doivent être soumises à une évaluation externe menée par un organisme d'examen indépendant. De même les dépenses militaires doivent être étroitement surveillées pour s'assurer qu'elles demeurent en deçà du seuil du budget national. Finalement, les OSC doivent soumettre leurs activités, leurs budgets et leur personnel aux mêmes évaluations. Autrement, comment pourraient-ils espérer que le secteur de la sécurité le fasse?

¹¹ Adapté du guide du PNUD sur la surveillance et l'évaluation des résultats, PNUD, New York, 2002, disponible en ligne sur <http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>

Bien qu'il n'y ait pas place dans ce chapitre pour se référer à l'élaboration du contenu des plans de surveillance et d'évaluation (notamment s'accorder sur les résultats, sur la sélection des indicateurs-clé de performance et sur la définition des principes de base), une compréhension élémentaire des concepts est nécessaire. L'OCDE définit la surveillance et l'évaluation comme suit:

La surveillance est «une fonction continue qui utilise le recueil systématique des données à partir d'indicateurs spécifiques pour apporter, à la direction et aux principaux participants d'une intervention de développement en cours, des indications sur l'étendue des progrès, sur l'atteinte des objectifs et sur les progrès faits en matière d'utilisation des fonds alloués.»

L'évaluation, quant à elle, «est l'estimation systématique et objective d'un projet en cours ou mené à son terme, ou d'une politique, y compris sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Le but est de déterminer la cohérence et l'atteinte des objectifs, l'efficacité du développement, son efficience, son impact et son aspect durable. Une évaluation doit apporter de l'information crédible et utile pour permettre d'incorporer les leçons apprises au processus de prise de décision de ceux qui reçoivent comme de ceux qui donnent.»¹²

La signification générique de ces définitions est triple. Primo S&E est un événement continu et constant mais non unique ni spécial. Secundo, des systèmes solides de S&E se soldent par des résultats. Tertio, comme le montre l'encadré 9.8, S&E sont des exercices très liés l'un à l'autre et qui ne s'excluent pas mutuellement.

Encadré 9.8 Rôles complémentaires de la surveillance et de l'évaluation axées sur les résultats

Surveillance	Evaluation
Clarifie les objectifs des programmes et de l'organisation	Analyse pourquoi les résultats attendus (c.à.d. les rendements) ont été ou non atteints
Lie les activités et leurs ressources aux objectifs	Evalue les contributions spécifiques des activités aux résultats
Traduit les objectifs en indicateurs de performance et fixe des cibles à l'initiative ou à l'organisation	Examine les processus de mise en œuvre (y compris de gestion et financière)
Recueille systématiquement les données sur ces indicateurs et compare les résultats réels avec les cibles	Explore les résultats inattendus
Rend compte des progrès aux gestionnaires et les alerte sur les problèmes	Tire les enseignements, met en lumière les réalisations significatives, ou le potentiel d'un programme et offre des recommandations pour les améliorations éventuelles

Adapté de Zall Kusek, Jody and Ray C. Rist, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, Washington, 2004, p. 14.

¹² OCDE, Glossaire des termes de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats, OCDE, Paris, 2002, pp.21, 27, disponible en ligne sur <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Il y a de nombreuses étapes dans la surveillance et l'évaluation. Bien qu'elles soient trop nombreuses pour être énumérées,¹³ on peut dire qu'elles vont de l'accord sur un résultat et sur ses indicateurs, à l'obtention d'information et de données et au compte-rendu ainsi qu'à l'utilisation de ces conclusions. Ce dernier point mérite d'être souligné: divulguer – en les traitant de façon appropriée – les conclusions répondront aux attentes officielles et publiques en matière de responsabilisation et de crédibilité. De plus, cela peut encourager ou forcer le secteur de la sécurité à rendre compte lui-même de conclusions similaires. Les médias peuvent être un canal de transmission important car ils renseignent souvent sur la façon dont les organisations et le gouvernement, y compris des composantes du secteur de la sécurité, ont tenu leurs promesses en termes d'implication et de services.

La surveillance et l'évaluation peuvent avoir à faire face à des défis méthodologiques et de durabilité. Mis à part le fait d'être coûteuses – à la fois en termes de finances et de temps – elles servent de balises de vérité. Beaucoup d'organisations et de secteurs résistent, ou même craignent, les processus de S&E car ils peuvent mettre en évidence faiblesses, corruption ou mauvaise gestion. Pourtant, savoir reconnaître et traiter les problèmes est une composante majeure de la responsabilisation et de la crédibilité. Si les attentes portent sur la réforme du secteur de la sécurité, les OSC doivent placer la barre au même niveau.

Enfin, S&E sont les sous-composants d'un canal plus important d'information et de communication. Les rapports et les audits sont aussi des étapes majeures dans ce processus, chacun d'eux aidant à inspirer confiance aux bailleurs de fonds et aux parties prenantes. Les rapports annuels (ou un ensemble équivalent de documents) doivent être disponibles sur demande ou en ligne, en fonction de la demande du public. Les sujets habituellement traités dans ces rapports comprennent: la description des principales activités,

la liste des membres du conseil et d'autres personnalités, un inventaire des moyens, des déclarations d'audits financiers, un code de conduite et une description des contrats ou des arrangements entre l'OSC et les parties intéressées (par exemple avec ses fondateurs).¹⁴ Comme on l'a noté plus haut, toutefois, quelques sujets relevant du domaine personnel ou de négociations légales peuvent revêtir un certain caractère de confidentialité.

Conclusion et recommandations

Bien que l'ensemble de ce chapitre ait porté et argumenté sur le renforcement de la crédibilité de l'organisation, un bref résumé des principales conclusions qui contribuent à la responsabilisation et à la crédibilité des OSC est opportun. En somme, les OSC devraient chercher à:

- Faire tout ce qui est en leur pouvoir pour renforcer leur responsabilisation par des mécanismes d'examen par des pairs, par l'autorégulation, par des codes de conduite volontaires et par des repères internationaux;
- Pousser les communautés bénéficiaires et d'autres parties prenantes à 'poser les bonnes questions' au sujet des projets et de leurs progrès comme un moyen d'encourager la responsabilisation vers le bas et de favoriser un plus fort engagement civique avec les acteurs du développement;
- Maintenir les structures démocratiques et opérer sous les constitutions. Maintenir le dialogue en cours au sein de la communauté des OSC sur la façon d'augmenter la responsabilisation;

¹³ Beaucoup de bonnes références de S&E sont disponibles sur internet. Elles comprennent: UNDP, Handbook on Monitoring and Evaluating for Results, UNDP, New York, 2002, disponible en ligne sur <http://www.undp.org/eo/documents/HandBook/ME-HandBook.pdf>, World Bank, Monitoring and Evaluation (M&E): Some Tools, Methods and Approaches, World Bank, Washington, 2004, disponible en ligne sur <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/tools/> and CIVICUS Monitoring and Evaluation, disponible en ligne sur <http://www.civicus.org/new/média/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf>

¹⁴ Stillman, Grant B, NGO Law and Governance: A Resource Book, Asian Development Bank Institute, Tokyo, 2007, p.47.

- Mettre en œuvre des prises de décision transparentes et non discriminatoires (par exemple, à travers des auditions et des audits sociaux), et s'engager dans des actions pour surveiller et évaluer la progression des projets;
- S'axer sur le développement des capacités des cadres et des volontaires pour améliorer l'analyse, la planification, la surveillance et l'évaluation de l'impact;
- Poursuivre les processus de surveillance et d'évaluation sur une base systématique;
- Recruter des membres compétents et expérimentés pour les domaines qui accroîtront la responsabilisation.
- Publier ou mettre à la disposition des parties prenantes concernées les rapports annuels et ceux des audits réguliers.

La responsabilisation et la crédibilité tendent à requérir de nombreux flux d'information et d'autres formes d'échange. Pour la suite, l'Etat et le secteur de la sécurité ont aussi des responsabilités qui consistent à:

- Créer un contexte favorable pour que les OSC puissent opérer et mettre au point des cadres de responsabilisation qui n'imposent pas de contrôle sur leurs activités (les gouvernements autocratiques tendent à utiliser la responsabilisation pour restreindre le financement des OSC et leur imposer une législation restrictive);
- Faire preuve de volonté politique pour créer des cadres de responsabilisation cohérents avec tous les secteurs publics et privés, y compris celui des forces de sécurité;
- Créer d'authentiques occasions de dialogue et de consultation entre l'Etat, le secteur de la sécurité et les OSC (ce qui les poussera à renforcer leur capacité et à s'acquitter de leur obligation de rendre des comptes à leur 'électorat')
- S'impliquer dans le dialogue et la mobilisation sur le thème des relations entre responsabilisation et développement.

En conclusion, les questions de responsabilisation, de crédibilité, de surveillance et d'évaluation requièrent plus d'attention de la part des OSC, y compris de celles qui sont intéressées au contrôle du secteur de la sécurité. En bref, le professionnalisme des OSC est capital si elles souhaitent être considérées comme des partenaires viables par les acteurs étatiques et tout aussi crédibles pour le grand public. Transparence et responsabilisation sont vitales avant de poursuivre ou de représenter des causes plus importantes, particulièrement dans des domaines aussi sensibles que celui de la réforme du secteur de la sécurité. Comme nous l'avons vu, ce modèle est valable pour d'autres acteurs des secteurs public et privé.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Renforcer la responsabilisation

- ✓ Clarifiez les objectifs de l'organisation et des programmes
- ✓ Renforcez la responsabilisation par des mécanismes d'examen par des pairs
- ✓ Renforcez l'autorégulation
- ✓ Adoptez et appliquez les codes volontaires de conduite et les critères de référence internationaux

Mettre en œuvre les mécanismes de surveillance et d'évaluation

- ✓ Poursuivez les processus de surveillance et d'évaluation sur une base systématique
- ✓ Focalisez-vous sur le développement capacitaire des cadres et des volontaires pour améliorer l'analyse, la planification, la surveillance et l'évaluation de l'impact
- ✓ Recrutez quand nécessaire des membres compétents et expérimentés

Encourager le dialogue

- ✓ Publiez ou mettez à la disposition des parties prenantes concernées les audits réguliers et les rapports annuels.
- ✓ Incitez les communautés bénéficiaires et les autres parties prenantes à 'poser les bonnes questions'
- ✓ Favorisez un plus fort engagement civique avec les acteurs du développement
- ✓ Maintenez le dialogue en cours dans la communauté des OSC sur la façon de renforcer la responsabilisation.
- ✓ Mettez en œuvre des prises de décision transparentes et non discriminatoires (par exemple, au moyen d'audits sociaux ou d'auditions publiques) et engagez-vous dans des actions pour surveiller et évaluer la progression des projets

10

Kristin Valasek

Egalité des sexes et gouvernance démocratique de la sécurité

Les organisations de la société civile (OSC) peuvent jouer un rôle important en donnant l'assurance que les questions relatives à l'égalité des sexes sont bien intégrées dans les programmes et les politiques de sécurité. L'avantage de les intégrer ainsi dans le domaine de la sécurité est d'en accroître, dans la durée, la tolérance et l'efficacité, ce qui garantit aussi que le secteur de la sécurité assure également la sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles, tout en traitant le problème de la participation accrue des femmes dans les affaires de sécurité. Combinée avec les efforts déployés contre la discrimination interne et la violation des droits humains, l'intégration des considérations relatives à l'égalité hommes/femmes permet la construction d'un secteur de la sécurité plus démocratique. Ce chapitre est une introduction aux questions d'égalité des sexes et de sécurité; il fait quelques recommandations concrètes sur la façon dont les OSC peuvent agir sur les questions de contrôle du secteur de la sécurité.

Egalité des sexes, femmes et sécurité: pourquoi est-ce important?

L'égalité des sexes se réfère à des rôles et des relations socialement construites entre hommes et femmes, elle ne se définit pas par la biologie mais plutôt par des comportements acquis extrêmement variables dans le temps comme au sein et à travers les cultures. Comme elle influence les rôles sociaux des femmes et des hommes, son impact conduit à des différences dans les expériences, les besoins, les priorités et les actions en matière de sécurité (voir encadré 10.1). Adopter une perspective d'égalité sexuelle fait ressortir les différences et permet au secteur de la sécurité d'agir pour mieux garantir la satisfaction des besoins de sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles; en tant que telle, elle ne concerne pas seulement les femmes.

Encadré 10.1 Insécurité due à l'inégalité des sexes: réfugiés d'Afrique sub-saharienne

Les réfugiés, hommes et femmes, d'Afrique sub-saharienne incluant Darfour et Tchad font face à diverses menaces de sécurité. Ces différences sont illustrées par l'exemple du ramassage du bois de chauffage.

Pour cuire la nourriture, il faut ramasser du bois de chauffage. Le partage traditionnel des rôles veut que cette tâche soit dévolue aux femmes. Les hommes et les garçons risquent la mort et l'enrôlement de force s'ils quittent les limites du camp de réfugiés, et les femmes le viol et les violences sexuelles. En connaissance de cause, les femmes demeurent responsables du ramassage de bois et sont souvent

victimes de viol et d'autres formes de violence. Afin de garantir la sécurité physique des femmes et de l'alimentation de l'ensemble du camp, les décideurs doivent consulter les femmes et opter en priorité pour l'envoi de gardes de sécurité pour les accompagner quand elles ramassent le bois de chauffage.

Source: Human Rights Watch, *No Protection: Rape and Sexual Violence Following Displacement* <http://hrw.org/back-grounder/africa/darfur0505/3.htm>

Ainsi, intégrer une perspective d'égalité des sexes dans le contrôle du secteur de la sécurité, ne se résume pas seulement à y inclure plus de femmes. Bien qu'une représentation complète et égale des femmes soit une étape essentielle vers l'égalité des sexes, cela ne garantit pas que les perspectives qui s'y rapportent soient prises en compte. En fait, l'intégration des questions d'égalité des sexes, connue sous le vocable de 'prise en compte systématique de la parité sexuelle', c'est:

«le processus d'évaluation des implications, pour les femmes et les hommes, de toute action planifiée, comprenant législation, politiques ou programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. C'est une stratégie destinée à faire des préoccupations et des expériences des femmes comme des hommes, une dimension intégrale de la conception, de la mise en œuvre, de la surveillance et de l'évaluation des politiques et des programmes, dans toutes les sphères, de telle façon que les femmes et les hommes en tirent également bénéfice et que l'injustice ne soit pas perpétuée.»¹

Des stéréotypes de masculinité et féminité peuvent se dresser sur la route d'une prise en compte systématique des sexospécificités et de la participation des femmes dans le secteur de la sécurité; ils peuvent aussi servir à perpétuer l'insécurité. Le stéréotype des femmes est celui d'un être faible, dépendant, et d'une victime innocente alors que celui des hommes décrit un être fort, pourvoyeur de sécurité ou auteur de violences. En réalité les femmes peuvent aussi être pourvoyeuses de sécurité ou auteurs de violences, et elles sont fréquemment expertes sur les besoins de sécurité communautaires. L'impact de ces stéréotypes peut être également négatif pour les hommes quand elles font reposer sur leurs épaules la totalité de la sécurité à assurer. L'exploitation des stéréotypes masculins qui font des hommes de solides protecteurs qui n'emploient la violence que pour défendre les femmes et les enfants, est utilisée par tout le monde, des recruteurs militaires aux membres des gangs en passant par l'industrie d'armement. Dans ce dernier cas, ces stéréotypes sont l'une des principales causes de la possession d'armes à feu par les hommes (voir encadré 10.2). Car, à son tour, l'augmentation voire la généralisation des armes à feu a été liée à des taux croissants de violence et d'insécurité.

Encadré 10.2 Les hommes, la masculinité et les armes

La connexion flagrante entre les armes et les "vrais" hommes est perceptible partout, des films d'Hollywood, aux monuments aux morts, en passant par les affiches révolutionnaires et les magasins de jouets. Comme le notait un article publié dans le 'Forum du Désarmement', des études récentes sur la multiplication des armes de petit calibre montrent comment «les armes légères sont, d'un côté, considérées comme des symboles du statut masculin et, de l'autre, comme des outils destinés à acquérir un

¹ Conseil Economique et Social des Nations Unies, 1997 Rapport du Secrétaire général. Coordination des politiques et des activités des agences spécialisées et d'autres organismes du système des Nations Unies: intégration d'une perspective sexospécifique dans toutes les politiques et tous les programmes du système des Nations Unies.

statut économique et social. Sortir une arme en public devient, pour un homme, un moyen de montrer sa masculinité et de définir son rôle dans la société.»

Faire équivaloir la possession d'une arme à la masculinité ressort d'une idéologie sexiste qui, devenue majoritaire, expliquerait la détention d'armes par les hommes. Quand cette forme de masculinité violente et militarisée se popularise et est acceptée, elle peut alors être liée à l'escalade de la violence et de l'insécurité à l'encontre des femmes en général et des hommes ordinaires.

Source: Myrntinen, Henri, 2003, 'Disarming Masculinities' in *Disarmament Forum*. Vol. 4, pp. 37-46.

Les sections suivantes expliquent plus en profondeur comment la prise en compte systématique de la parité sexuelle, la promotion de la participation féminine et la réduction des stéréotypes sexistes au sein de la réforme (RSS) et du contrôle du secteur de la sécurité peuvent améliorer la sécurité.

Traiter efficacement les besoins de sécurité des hommes et des femmes

En raison des rôles différents, largement fondés sur le sexe, que jouent les hommes et les femmes dans la société, ils ont des besoins de sécurité différents. Dans un secteur de la sécurité démocratique et juste, ces besoins de sécurité feront l'objet d'une égale priorité. Dans la situation actuelle, les menaces contre les femmes ne sont souvent pas prises en compte, ce qui a des conséquences négatives sur les femmes, leur famille, les collectivités et la société dans son ensemble. L'une des plus grandes menaces à la sécurité fondée sur l'égalité des sexes est, globalement, celle qui s'exerce contre les femmes. Violence domestique, harcèlements de toutes sortes, traite d'êtres humains, viol et meurtre, toutes les femmes dans le monde vivent en insécurité face à cette menace quotidienne de violence. Globalement une femme sur trois sera victime d'un de ces violences qui survient souvent au cours de relations intimes.² Ces taux élevés de violence à l'encontre des femmes ont des conséquences négatives sur les familles, car les enfants sont souvent victimes de coups et souffrent de traumatismes secondaires. Ces traumatismes ont un coût financier important pour l'ensemble de la société: aux Etats Unis, par exemple, où l'on estime le nombre annuel de femmes violentées par leur partenaire sexuel à 1,3 million, les coûts de santé se montent à quelque 5,8 milliards de dollars annuellement.³ Le secteur de la sécurité et, en particulier, la police et le système judiciaire, est responsable de la prévention et de la réaction contre les violences faites aux femmes, il en a le potentiel.

Encadré 10.3 Développer la capacité du système judiciaire de l'Asie du Sud à l'égard de la violence faite aux femmes

Les organisations féminines à travers le monde agissent pour s'assurer que les institutions du secteur de la sécurité préviennent, traitent et punissent efficacement la violence faite aux femmes. Sakshi, une NGO basée en Inde, a mené une enquête sur le droit des femmes dans le système judiciaire et utilisé ses conclu-

² UNIFEM, *Not a Minute More: Ending Violence against Women*, UNIFEM, New York, 2003, p. 6.

³ Vlachová, Marie et Lea BIASON (eds), *Les femmes dans un monde d'insécurité: Violence contre les femmes, faits, chiffres et analyse*, SRO Kundig, Genève 2005, pp. 57, 81.

sions pour former les juges en matière d'équité de traitement des deux sexes. Les juges sont amenés dans des refuges pour assister de visu à la souffrance physique et émotionnelle des survivantes et pour leur parler face à face. En plus, les formatrices utilisent le dialogue interactif, des petits groupes de résolution de cas et des réunions avec les ONG pour donner aux juges une meilleure appréciation des besoins féminins.

En partenariat avec les ONG et les juges, Sakshi a exporté son programme de formation, au Bangladesh, au Népal, au Pakistan et au Sri Lanka qui commencent aussi à travailler en liaison avec les facultés de droit et les instituts de formation à la justice.

Source: UNIFEM, *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, UNIFEM, New York, 2003, p.45.

Les hommes sont sujets, eux aussi, à des menaces sexistes à l'encontre de leur sécurité. Ils forment 77% des victimes d'homicides;⁴ souffrent de recrutement forcé, de la conscription, de la violence liée aux gangs et sont les cibles de massacres sexospécifiques. Leur taux de suicide est nettement plus élevé que celui des femmes (3:1). En Europe et en Asie du Sud Est, le taux de suicide est plus du double de celui des homicides. Les taux les plus élevés se trouvent en Europe de l'Est (41.5 pour 10,000 au Belarus et 51.6:10,000 en Lituanie).⁵

Pour comprendre et traiter efficacement les menaces de sécurité à base sexuelle, les questions d'âge, de classe, de religion, d'ethnicité, d'aptitude et d'orientation sexuelle doivent aussi être prises en compte. Par exemple, aux Etats-Unis, en 1999, les jeunes Afro-américains, âgés de 15 à 24 ans, avaient un taux d'homicide 12 fois plus élevé que celui de leurs concitoyens hispaniques ou blancs.⁶

Institutions et personnels de sécurité réactifs à la parité sexuelle

Le comportement, la culture organisationnelle et les activités des institutions du secteur de la sécurité, comme des personnels eux-mêmes peuvent menacer la sécurité des hommes et des femmes, autant en leur qualité d'employés du secteur qu'en tant que civils. La police, les militaires, les gardes-frontières, les douaniers, les gardiens de prison et les personnels des tribunaux, tout comme les soldats de la paix et le personnel gouvernemental peuvent être auteurs de violence, allant de la discrimination et du harcèlement jusqu'à l'agression sexuelle à la maison comme au travail. Grâce au lien qui existe entre une forte culture de l'organisation et le comportement des personnels entre eux et avec les civils, des mesures internes doivent être prises pour prévenir et traiter toute discrimination interne, tout mauvais traitement et toute violence à caractère sexiste.

Le harcèlement interne des personnels militaires, dont la grande majorité est masculine, sur la base de l'orientation sexuelle est largement répandue aux Etats-Unis. Un sondage du département américain de la défense mené en 2000 et portant sur 71 570 personnels en activité de service a conclu que 80 pour cent des personnes interrogées avaient entendu un discours offensant, épithètes péjoratives ou plaisanteries au sujet des homosexuels et des lesbiennes; 37 pour cent ont signalé avoir été témoins – ou victimes – de harcèlement

⁴ Organisation Mondiale de la Santé, Rapport mondial sur la santé et la violence, OMS, Genève, 2002, disponible en ligne sur http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/

⁵ Ibid, pp. 187-188.

⁶ Ibid, p. 11.

homophobe.⁷ A l'extérieur, les civils masculins peuvent faire l'objet de profilage raciste, de crimes de haine et de brutalités policières quand ils sont entre les mains de personnels du secteur de la sécurité.

L'insécurité fondée sur le sexisme à laquelle font face les personnels féminins du secteur de la sécurité comprend la discrimination, le harcèlement et l'agression sexuels. Dans un sondage fait sur les étudiants de Citadel, un institut militaire public américain, 20 pour cent des cadets féminins ont mentionné avoir fait l'objet d'agressions sexuelles et 68 pour cent de harcèlement sexuel.⁸

Encadré 10.4 Menaces pour la sécurité des prisonniers féminins

Les prisonniers, masculins comme féminins, sont particulièrement vulnérables à la torture et aux traitements inhumains et dégradants, ainsi qu'aux abus et à l'exploitation physiques et sexuels.

L'insécurité encourue par les femmes emprisonnées comporte:

- La torture spécifique à leur sexe incluant les abus pendant leur grossesse et la naissance, les décharges électriques à la poitrine et aux organes génitaux, le viol et autres formes d'agression sexuelle;
- Le harcèlement sexuel punissable incluant les attouchements inappropriés pendant les fouilles, le voyeurisme à l'occasion de l'habillage, de la douche ou lors de l'usage des latrines;
- Le manque de soins maternels, les problèmes de santé gynécologiques et les difficultés pour s'occuper de leurs bébés (les femmes qui ont des enfants dépendants sont souvent obligées de les emmener avec elles en prison);
- Les questions et le coût émotionnel de la grossesse, de la maternité, de l'avortement et des fausses couches;
- Les traumatismes qui suivent les viols et autres formes de violence sont souvent ignorés.

Dans son rapport principal à la 7^{ème} session du Conseil des droits humains, en janvier 2008, le rapporteur spécial des Nations Unies attachait une importance particulière à la vulnérabilité des femmes. Il insista sur le fait que dans le cas de violence sexospécifique contre les femmes l'élément de causalité requis par la Convention contre la Torture est toujours trouvé, car une telle violence est intrinsèquement discriminatoire, alors que l'une des causes énumérées par la Convention est, précisément, la discrimination. Il proposa en outre d'introduire un autre élément, 'l'état d'impuissance' pour souligner que, alors que les contextes de détention sont des situations classiques d'impuissance, elle peut également survenir hors de ce contexte pénitentiaire ou même hors du contrôle direct de l'Etat. Les situations qui constituent de facto une privation de liberté peuvent se produire dans différents cadres 'privés'

Sources:

Quaker United Nations Office, *Submission to the Study of the Secretary-General of the United Nations on Violence against Women: Violence against Women and Girls in Prison*, QUNO, Geneva, 2005.

Roy, Mallarika, 'Bare and Vulnerable Behind the Bars: Women in Need of Psychiatric Care in Indian Jails' in *Feminism & Psychology*, Vol. 14(2) (2004).

Nowak, Manfred, "Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment", Doc. A/HRC/7/3 (2008). Disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/>

⁷ Human Rights Watch, 2003, *Uniform Discrimination: The "Don't Ask, Don't Tell" Policy of the U.S. Military*. London: Human Rights Watch, disponible online sur <http://www.hrw.org/reports/2003/usa0103/>

⁸ National Organization for Women, 2006, *From the Citadel to Military Recruiting – Sexual Harassment in Military More Pervasive Than Ever*, <http://www.now.org/press/09-06/09-01.html>

Les civils féminins sont également vulnérables à la discrimination, au harcèlement et à l'agression sexuels ainsi qu'à la violence domestique, à la prostitution et au mariage forcé par les personnels du secteur de la sécurité. Aux États-Unis, les plus hauts taux de violence domestiques ont été relevés au sein de la police et de l'armée.⁹ Le viol de civiles par des personnels et des soldats de la paix a également été rapporté pendant et après les conflits armés de Bosnie, du Cambodge, du Mozambique et du Kosovo, parmi d'autres.¹⁰ Bien qu'à l'occasion, la responsabilité de cette violence incombe à un individu membre du personnel, beaucoup d'institutions du secteur de la sécurité ont une culture d'organisation discriminatoire et sexiste qui a des effets négatifs sur la productivité et l'efficacité de l'institution.

Les politiques de sécurité réactives à l'égalité hommes/femmes accroissent la sécurité de tous

En prenant en compte les questions de parité sexuelles, les politiques de sécurité auront un impact plus équitable et plus durable. Les politiques de sécurité attentives à l'égalité hommes/femmes témoignent de l'engagement des décideurs au plus haut niveau pour l'égalité des sexes, crucial pour le succès des initiatives de prise en compte systématique de la parité sexuelle. La réforme de la politique est également essentielle pour accroître le recrutement, la rétention et la promotion des femmes. Les politiques de sécurité sensibles à cet aspect des choses devraient assurer aux hommes et aux femmes le libre accès à la politique; une inclusion et une représentation égales dans le processus de développement, de mise en œuvre et d'évaluation de la politique; et des gains, des avantages et des bénéfices égaux attendus de cette politique.¹¹

L'un des outils utilisés pour permettre l'intégration des questions de parité dans la politique est une évaluation de l'impact des relations hommes/femmes. Au Royaume Uni, la Commission nationale sur les femmes, la police de la Vallée de la Tamise, Todd Consulting et l'Université du Surrey ont entrepris, en collaboration, une évaluation d'impact sur l'égalité des sexes de la Police de la Vallée de la Tamise. Cette évaluation s'est focalisée sur la façon dont la police interagissait avec ce que l'on peut appeler les 'femmes difficiles à joindre' et comprend une série de groupes d'étude comportant des femmes de cultures, de religions, d'ethnies et de groupes d'âge différents ainsi qu'une consultation avec les officiers de police, et de la recherche. Un rapport a été publié qui inclut des recommandations, des solutions possibles et des exemples de développements positifs.¹²

Encadré 10.5 Réforme de la défense en Afrique du Sud: mécanismes institutionnels pour l'égalité des sexes

Dans le cadre du long processus de transformation post apartheid, les OSC, en particulier féminines, se sont mobilisées pour assurer une égale participation des femmes et l'inclusion des questions de parité dans les nouvelles structures gouvernementales. Le Livre blanc sur la défense d'Afrique du Sud et le processus hautement participatif de la revue de la défense ont solidement ancré les questions de l'égalité hommes/femmes dans la politique de sécurité sud-africaine. Le Livre blanc prônait le non sexisme

⁹ National Center for Women and Policing. Police Family Violence Fact Sheet, <http://www.womenandpolicing.org/violenceFS.asp>

¹⁰ Fetherston, Anne Betts, 1995, UN Peacekeepers and Cultures of Violence. Cultural Survival Quarterly. Vol. 19 (1).

¹¹ Status of Women Canada, Gender-Based Analysis: Performance Measurement of its Application, Status of Women Canada, Ottawa, 2003, disponible online sur http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaperformance/gbaperformance_e.pdf

¹² Women and Equality Unit, UK Department of Trade and Industry, Gender Impact Assessment, 2002, pp.12-

et la discrimination positive, impliquant le droit des femmes à servir dans tous les grades et à tous les postes. La revue de la défense a mis en relief le besoin de s'occuper du harcèlement sexuel et de créer un environnement qui accepte et respecte les femmes.

Des initiatives spécifiques furent prises pour que la parité hommes/femmes soit systématiquement prise en compte et pour accroître la participation des femmes:

- Des femmes furent affectées à des postes élevés au ministère et au secrétariat de la défense pour bien marquer l'engagement vers une égalité des sexes et pour servir d'exemples;
- Une formation sur la parité sexuelle fut donnée au personnel à tous les niveaux du ministère de la défense;
- Les personnels militaires masculins et féminins furent formés conjointement pour mettre l'accent sur l'égalité des traitements et le non-sexisme;
- Les politiques de personnel qui affectaient directement les femmes furent modifiées, telles que celles qui concernaient les congés de maternité et l'égalité des prestations pour les familles des hommes et des femmes dans les armées;
- Un point focal pour l'égalité sexuelle fut créé au sein du Directoire de l'égalité des chances;
- Un forum pour mettre en œuvre les politiques de parité aux niveaux inférieurs du département de la défense fut installé;
- Une ligne ouverte fut mise en service pour recevoir les rapports de harcèlements et de violences sexuelles commis contre les femmes au sein des forces de défense;
- L'organisation de "Femmes à la table de paix", patronnée par le vice-ministre de la Défense, devint le rassemblement annuel des femmes des forces armées et de la société civile pour discuter des sujets de société et de sécurité.

Source: Anderlini, Sanam Naraghi and Camille Pampell Conaway, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*, Women Waging Peace Policy Commission, Washington DC, 2004.

La participation féminine accroît l'égalité et la sécurité

Afin de créer un secteur de la sécurité démocratique et tolérant, il est essentiel que les institutions soient représentatives de la population qu'elles servent. Du fait que les hommes sont surreprésentés dans les institutions du secteur de la sécurité, des initiatives ciblées sont nécessaires pour accroître la participation féminine. Les femmes n'ont pas seulement le droit à une pleine et égale participation au sein des institutions du secteur de la sécurité et des processus de réforme, comme le rappellent plusieurs mandats internationaux (voir encadré 10.6), mais, il s'avère, de surcroît, que leur participation a une influence positive sur le secteur de la sécurité.

Encadré 10.6 Mandats internationaux en matière d'égalité des sexes

Les instruments et les lois internationaux sur les questions de parité sont des outils capitaux pour faire pression et pour mobiliser.

La résolution 1325 du conseil de sécurité des Nations Unies “Femmes, Paix et Sécurité” (2000) encourage la participation à l'égalité et à l'implication à part entière des femmes dans tous les efforts de maintien de la paix et de la sécurité ainsi que dans l'intégration des questions de parité dans le maintien de la paix, les négociations de paix et la reconstruction post-conflit.

La Déclaration de Windhoek et le Plan d'Action de la Namibie (2000)

Demande l'intégration de la parité et la pleine participation des femmes dans tous les aspects des processus de paix, dont le maintien de la paix.

La Déclaration de Pékin et la Plate-forme d'Action (1995)

Vise à réaliser un équilibre en matière de parité hommes/femmes dans les corps judiciaires internationaux; la formation des juges, des procureurs et autres officiels sur les questions de parité; la réduction des dépenses militaires excessives et le contrôle de la disponibilité des armements; et la formation des forces de maintien de la paix sur les questions de parité.

La Déclaration sur l'élimination de la violence contre les femmes (1993) appelle au développement des sanctions pénales au sein des législations nationales pour s'attaquer à la violence contre les femmes; à la prise de mesures pour que les officiers chargés du maintien de l'ordre public reçoivent une formation sur les besoins des femmes; et à l'adoption de mesures appropriées pour éliminer les préjugés et les stéréotypes sexistes.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes incluant le protocole optionnel (1979) demande que les femmes participent à la formulation et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale, qu'elles occupent des postes publics à tous les niveaux du gouvernement; la protection légale des droits de la femme; que les autorités publiques s'abstiennent de tout acte et de toute pratique discriminatoire à l'encontre des femmes; et que toutes les dispositions pénales nationales qui sont discriminatoires à l'égard des femmes soient abrogées.

Pour plus d'information sur les mandats relatifs à la parité et liés à la réforme du secteur de la sécurité, reportez-vous à 'Lois et instruments internationaux et régionaux liés à la réforme du secteur de la sécurité et à la parité' dans DCAF, UN-INSTRAW, OSCE/ODIHR. Gender and Security Sector Reform Toolkit, 2008.

Source: UN-INSTRAW. Gender and Security Sector Reform: International Agreements. <http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=blogcategory&id=159&Itemid=218>

L'augmentation du personnel féminin au sein des institutions du secteur de la sécurité rend ce dernier plus tolérant, plus démocratique et plus à même, aussi, d'assurer la sécurité. En 2003, le Centre national pour les femmes dans la police (Ndt: National Center for Women & Policing) aux Etats-Unis a procédé à un examen approfondi de la recherche existante sur les hommes et les femmes dans les activités de police.¹³ Ses conclusions furent que:

- Les officiers féminins ont prouvé qu'ils étaient aussi compétents que leurs collègues masculins;
- Les officiers féminins sont moins enclins à utiliser une force excessive;
- Les officiers féminins appliquent une police axée sur la communauté.

¹³ National Center for Women and Policing, Hiring & Retaining More Women: the advantages to law enforcement agencies, 2003, <http://www.womenand-policing.org/pdf/NewAdvantagesReport.pdf>

Un surcroît d'officiers féminins améliore la réactivité du maintien de l'ordre face à la violence contre les femmes. Une plus grande présence d'officiers féminins réduit également les problèmes de discrimination et de harcèlement sexuels au sein d'un organisme de maintien de l'ordre.

Ainsi, dans une étude de 2002 portant sur sept grands départements de police américains, les officiers féminins n'étaient cités que pour 2% des plaintes retenues pour usage d'une force excessive (les femmes représentent 12,7% des officiers assermentés). Les officiers masculins étaient donc susceptibles d'être impliqués huit fois plus dans le même type de plaintes que les officiers féminins qui, par ailleurs, étaient mieux notées et souvent préférées aux hommes par les membres de la communauté.¹⁴

Encadré 10.7 Hommes dans les forces de police¹⁵

Pays	Hommes (%)
Turquie	96,6
Etats-Unis	90
Malaisie	89,9
Suède	66

Encadré 10.8 femmes dans l'armée¹⁶

Pays	Femmes (%)
Lettonie	18,2
Etats-Unis	10,5
Turquie	3,1
Pologne	0,5

Aujourd'hui, les hommes sont surreprésentés dans la police, dans l'armée, les gardes-frontières, la justice, le gouvernement et les autres organismes du secteur de la sécurité et de contrôle.

C'est également vrai pour d'autres organismes du secteur de la sécurité. Dans les opérations de maintien de la paix des Nations-Unies, les femmes ne forment que 2% du personnel militaire et moins de 5% de la police.¹⁷ Les femmes ont des pourcentages de représentation plus élevés au parlement, avec une moyenne mondiale, en octobre 2006, de 16,9%.¹⁸ Les femmes sont rarement nommées ministres de la défense ou de la justice. En 2005, il n'y en avait que 12 au poste de ministre de la défense et des anciens combattants (6,6%) et 29 (15,8%) à celui de la justice.¹⁹

Même quand les femmes participent, par exemple aux forces de police, elles sont souvent cantonnées au traitement des questions 'féminines', telles que la violence domestique ou la fouille des détenues. Autrement elles se voient confier des tâches de moindre statut ou relevant de stéréotypes féminins telles que les travaux de secrétariat. En Sierra Leone, par exemple, en dépit de l'embauche de femmes et de la formation à la parité des petits gradés, 'les officiers de police féminins sont quelquefois amenés à en faire un peu plus que de cuisiner le déjeuner des officiers de police masculins'.²⁰ Cela souligne le besoin non seulement de recruter plus de femmes mais de s'assurer de leur rétention et de leur promotion à des postes de pouvoir et de décision.

¹⁴ Ibid, pp. 4-7.

¹⁵ United Nations Department of Peacekeeping Operations, Gender Resource Package for Peacekeeping Operations, United Nations, New York, 2004, p.146.

¹⁶ NATO, Percentage of Military Service Women 2006 http://www.nato.int/issues/women_nato/perc_fem_soldiers-2006.jpg

¹⁷ Guéhenno, Jean-Marie, Déclaration au débat ouvert du Conseil de sécurité sur l'application de la Résolution 1325 (2000) sur les femmes, la paix et la sécurité, Secrétariat N.U, New York, 2006, disp. en ligne sur <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbpu/library/JMGS-CR1325oct06.pdf>

¹⁸ Union Inter-Parlementaire, Les femmes dans les parlements nationaux, 2006, <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

¹⁹ Union Inter-Parlementaire, Les femmes en politique: 2005. UIP et PNUD, Genève, 2005, http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmmap05_en.pdf

²⁰ Naraghi, Sanam and Camille Pampell Conaway, 'Security Sector Reform' in Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action, International Alert, London, 2004, p.35.

Les femmes dans le civil et les organisations féminines

Les femmes, en tant que citoyennes individuelles, les organisations féminines et celles qui travaillent sur les questions de parité, sont toutes des actrices essentielles dans l'élaboration de la sécurité aux niveaux local, national, régional et international. Dans le domaine du micro-désarmement, les femmes ont été capables de faire de grands progrès dans la collecte des armes et la sensibilisation. A Gramsch, en Albanie, les femmes se sont mobilisées et ont joué un rôle central dans le programme du PNUD 'Troquer les armes contre du développement' (Ndt Weapons in Exchange for Development). Près de 6000 armes et 137 tonnes de munitions furent rendues en échange de projets communautaires et de travaux publics à hauteur d'un million de dollars.²¹

Les OSC féminines à travers le monde servent de pont entre les hommes et les femmes, entre leurs besoins propres de sécurité et les décideurs politiques aux niveaux national et international. Ces OSC sont souvent des réseaux locaux, ce qui leur permet d'identifier les besoins de sécurité cruciaux au niveau communautaire. Ainsi, par la consultation des organisations masculines et féminines, des informations jusque là inexploitées, peuvent être recueillies et conduire à une anticipation plus précise et plus 'précoce' des conflits.

Les organisations féminines sont les premières à dénoncer l'escalade de la discrimination et de la violence contre les femmes ainsi que les médias qui font d'elles des souffre-douleurs. Cette escalade peut précéder directement un violent conflit, comme on l'a vu au Kosovo où les cas de viols, utilisés comme une forme d'intimidation réciproque, s'étaient multipliés dès 1989.²²

Les OSC féminines font également preuve d'activisme en s'assurant de l'accroissement de la sécurité pour les hommes, comme par exemple à travers l'action 'Fin à la campagne de conscription en Afrique du Sud' dans les années 80, menée par les femmes, soutenues par des organisations féminines qui les incitaient à agir pour exiger du gouvernement qu'il donne 'une chance à leurs garçons'.²³ Des organisations féminines telles que 'New Profile and Women in Black' en Israël et 'l'Union des comités des mères de soldats' en Russie se mobilisent aussi pour la protection des droits humains des conscrits revendiquant la fin de la discrimination, du harcèlement et de la conscription obligatoire.

De la même façon que les organisations féminines peuvent prendre de l'importance quand on aborde les questions de sécurité, elles peuvent devenir des partenaires indispensables pour collaborer au contrôle de ce secteur, ce qui sous-entend leur implication dans des mécanismes de contrôle civil tant formels qu'informels.

Que peuvent faire les organisations de la société civile?

Les processus de réforme et les initiatives de contrôle du secteur de la sécurité sont une excellente occasion d'aborder et de surveiller les questions de parité hommes/femmes au sein de ce secteur ainsi que pour mobiliser autour d'elles.²⁴

²¹ Ibid, p.37.

²² Schmeidl, Susan and Eugene Piza-Lopez, *Gender and Conflict Early Warning: A Framework for Action*, International Alert, London, 2002, p.13.

²³ Anderlini, Sanam Naraghi and Camille Pampell Conaway, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contributions of South African Women*, Women Waging Peace Policy Commission, Washington DC, 2004, p.8.

²⁴ Pour plus d'information sur les questions de parité et de réforme du secteur de la sécurité incluant le rôle des OSC dans le contrôle de ce secteur, voyez DCAF, UN-INSTRAW et OSCE/ODHIR, 2008, *Gender and Security Sector Reform Toolkit*. Genève: DCAF, disp. en ligne sur <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>

Recherche et documentation des questions de parité sexuelle

Il n'existe que très peu de recherches sur la parité et les questions de contrôle du secteur de la sécurité. Les OSC peuvent prendre l'initiative de compiler les leçons apprises des processus passés de réforme de ce secteur ou de conduire en profondeur des recherches pratiques sur les sujets spécifiques de la parité et de la sécurité. De plus, les OSC peuvent jouer un rôle crucial dans le contrôle du secteur de la sécurité à travers la documentation des violations des droits humains par le personnel du secteur de la sécurité, y compris la violence à l'encontre des femmes et des filles. L'information et les statistiques de ce type sont essentielles quand on veut faire pression pour une politique de réforme.

Les autres types de recherche et de documentation qui peuvent être entrepris comprennent:

- La compilation des statistiques sur le nombre de femmes travaillant dans les organismes du secteur de la sécurité, y compris le type et le niveau de l'emploi tenu;
- la conduite d'audits sur la parité et d'évaluations sur les organismes du secteur de la sécurité (voir encadrés 10.10 et 10.11);
- l'analyse du budget de la parité: déterminer si un financement adéquat va aux questions de parité hommes/femmes

Encadré 10.9 Conseils pour intégrer la parité dans votre recherche

- Classez toujours vos données par sexe, âge, ethnicité et autres facteurs pertinents.
- Prenez en compte les différences entre les besoins de sécurité des hommes, des femmes des garçons et des filles.
- Impliquez tous les acteurs importants et définissez des groupes cibles ainsi que des échantillons de sondage aussi divers que possible. Faites spécialement attention à l'inclusion des femmes et des filles.
- Créez un processus de recherche sur l'autonomisation. Recherchez avec plutôt que sur les gens.
- Ne méprisez pas les méthodes de recherche qualitatives 'non traditionnelles': histoires vécues, vie personnelle.
- Concevez votre recherche de façon qu'elle ait un impact social, qu'elle change les politiques et les programmes et qu'elle améliore la sécurité des femmes et des filles.

For more information see the UN-INSTRAW Gender Research Guide, <http://www.un-instraw.org/en/index.php?option=content&task=view&id=1051&Itemid=247>

Introduisez la parité dans votre propre organisation

Les OSC qui ont ou non l'expérience du travail sur les questions de parité peuvent commencer à regarder au sein de leur propre organisation pour s'assurer qu'elle est réactive à la sexospécificité. Une première mesure peut consister à organiser un audit sur la parité, ce qui revient à examiner les règles internes, les programmes en cours et les personnels pour voir si l'organisation a:

- Une égale représentation entre hommes et femmes à tous les niveaux de l'organisation;
- Une politique et une pratique des ressources humaines qui encouragent le recrutement, la rétention et la promotion des femmes;

- Des politiques et des mécanismes pour prévenir et traiter le harcèlement, la discrimination et la violence sexuelles;
- La capacité technique de travailler sur les questions de parité;
- Donner une formation de base sur la parité à l'ensemble de son personnel;
- Systématiquement intégrer les questions de parité dans ses politiques, ses programmes et ses initiatives;
- Allouer, ou à l'intention d'allouer, un financement adéquat aux initiatives de parité H/F.

Encadré 10.10 Audit de parité et outils d'évaluation

Les instruments suivants fournissent des stratégies et des instructions à suivre pas à pas qui peuvent être utilisées pour une auto-évaluation comme pour des audits sur la parité hommes/femmes des institutions du secteur de la sécurité:

- *Manuel sur l'auto-évaluation en matière de parité* – un guide pour des audits de parité participatifs visant à améliorer la performance des organisations par rapport à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes (disponible en anglais, français, espagnol et portugais); <http://www.snvworld.org/cds/rgGsa/>
- *Une introduction à la méthodologie des audits: concept et application au Malawi* par la DFID du Malawi – écrit par Caroline Moser, ce document décrit la méthodologie d'audit de parité en donnant des exemples de questionnaires et autres spécifications; http://www.odi.org.uk/PPPG/publications/papers_reports/ODI_Moser_gender_audit_methodology.pdf
- CD sur l'audit de parité: manuel de questionnaire et guide de facilitation d'audit de parité (Ndt *The Gender Audit: Questionnaire Handbook and Gender Audit Facilitator's Guide CD*) – donne un cadre analytique et prêt à l'emploi, utilise des modèles et des questionnaires pour l'auto-évaluation d'une organisation ainsi qu'un processus de planification des actions. <http://www.interaction.org/pub/index.html#Gender>

Mobiliser pour des politiques de sécurité tenant compte de l'égalité des sexes

Les OSC peuvent jouer un rôle central pour la prise en compte des questions de parité en surveillant les politiques de sécurité et en faisant pression.

Les OSC peuvent faire du lobbying, participer à des évaluations d'impact de la parité, ou les conduire, afin de déterminer les différents effets que produisent les politiques de sécurité sur les femmes, les hommes, les garçons et les filles (voir encadré 10.11). Les évaluations peuvent être faites sur les politiques en cours ou prévues comme sur les institutions elles-mêmes du secteur de la sécurité. Toutefois les évaluations sont meilleures quand elles se passent à un stade précoce de façon que les politiques puissent être modifiées ou redirigées.

Une autre approche est de sensibiliser aux réformes liées à la parité au cours des révisions politiques ou des processus de consultation. Aux Fidji, le comité gouvernemental de sécurité national et d'examen de la défense (NSDR) a rencontré les ONG féminines dans le cadre de son processus d'examen 2003. La discussion a porté sur:

- la façon dont le processus d'examen avait été conduit;
- les individus qui avaient été consultés;
- les sujets identifiés comme des menaces à la sécurité;
- la façon dont les normes et les standards internationaux (y compris les accords internationaux en matière de parité hommes/femmes) avaient été incorporés dans le programme de la défense.

Encadré 10.11 Evaluation de l'impact de la parité sur la politique de sécurité ²⁵

Etapes	Questions à poser
Etape 1: définition des sujets et des buts	<ul style="list-style-type: none"> • Qu'est-ce que la politique cherche à réaliser, et qui en bénéficiera? • La politique satisfait-elle les différents besoins de sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles? Les violences liées à la parité comme la violence domestique et la traite humaine sont-elles traitées? La prévention est-elle incluse? • L'accent est-il mis sur la sécurité humaine? • La politique est-elle cohérente avec les mandats internationaux, régionaux et nationaux sur la parité? • La politique cherche-t-elle à surmonter les inégalités sexistes et à éliminer les barrières? Si oui doit-il y avoir un objectif d'égalité hommes/femmes? • Le langage respectueux de la parité est-il inclus? • Que disent les hommes et les femmes, les OSC féminines et spécialisées dans la parité, ainsi que le ministre du droit des femmes, des sujets et des résultats?
Etape 2: recueil des données	<ul style="list-style-type: none"> • Comment vont être consultés les participants et les différents groupes d'hommes et de femmes? • Les organisations représentatives reflètent-elles vraiment la voix des hommes et des femmes susceptibles de bénéficier de cette politique? Sinon, quelle est la stratégie pour les atteindre? • Quelles caractéristiques en matière de parité ont ceux qui sont concernés par la politique? • Comment recueillir l'information et les données statistiques par sexe, ethnicité, handicap, âge, religion et orientation sexuelle? • Quelles informations autres que les précédentes sont nécessaires pour comprendre le sujet? • Quels sont les risques d'une consultation précoce – comment gérer les attentes et les intérêts concurrents?
Etape 3: développement des options	<ul style="list-style-type: none"> • Comment la recommandation ou chaque option agit-elle positivement ou non sur les hommes et les femmes? • Les recommandations ou chaque option renforcent-elles ou contrebattent-elles les perceptions traditionnelles ou stéréotypées des femmes et des hommes? • Quelle option donne aux femmes et aux hommes un vrai choix et une occasion de se réaliser pleinement au sein de la société? • Faut-il atténuer là où l'impact d'un groupe est négatif sur l'autre? quelle action prendre pour réduire cet impact et créer une politique permettant une représentation plus équilibrée des sexes?
Etape 4: communication	<ul style="list-style-type: none"> • Quel message communiquer? • Comment atteindra-t-il différents groupes d'hommes et de femmes? • Faut-il des approches séparées? • Comment la politique reflète-t-elle l'engagement du gouvernement vers l'égalité et a-t-il inclus un message spécifique sur l'égalité des sexes? • Est-ce qu'un langage, des symboles et des exemples respectueux de la parité ont bien été utilisés dans les instruments de communication de la politique? • Comment communiquerez-vous avec des illettrés ou des gens qui parlent une autre langue que la vôtre?

²⁵ Adapté de: Women and Equality Unit, UK Department of Trade and Industry. National Committee for the Advancement of Women in Viet Nam, Gender Mainstreaming Guidelines in National Policy Formulation and Implementation: towards gender equality in Viet Nam through gender-responsive national policy and planning. Hanoi, 2004, pp. 47-48. <http://vietnam.unfpa.org/documents/Gender-MainstreamingGuidelinesInNationalPolicyFormulationAndImplementation.pdf>

Etapes	Questions à poser
Etape 5: application	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à des services et à l'expérience politique des hommes et des femmes seront-ils identiques ou différents et cette différence sera-t-elle affectée par l'ethnicité, le handicap, l'âge, la religion ou l'orientation sexuelle? Quels arrangements existent pour joindre les exclus? • Le service peut-il être rendu conjointement? – c.à.d. est-ce que d'autres départements ministériels ou des organisations locales nationales et internationales aideront à rendre les services aux hommes et femmes concernés? • est-ce que ceux qui mettent la politique en œuvre ou apportent des services représentent la diversité de la communauté qu'ils servent? Les femmes sont-elles également concernées dans l'application? • Suffisamment de ressources spécifiques (financières et humaines) ont-elles été prévues pour permettre d'atteindre les objectifs d'égalité des sexes? • Les exécutants tiennent-ils compte des sexes et connaissent-ils les problèmes de la parité?
Etape 6: surveillance	<ul style="list-style-type: none"> • Les bénéficiaires hommes et femmes participent-ils également au processus de surveillance? • Les nécessités de la surveillance incluent-elles une mesure pour l'égalité des sexes et une mesure pour la satisfaction du client et révèlent-elles le degré d'efficacité avec lequel la politique traite les différents besoins des hommes et des femmes? • Comment les organisations externes représentant les différents groupes de la communauté aident-elles à surveiller les résultats de la politique? • Des mesures ont-elles été prises pour lancer une enquête ou pour changer de politique si elle n'atteint pas soit les objectifs de parité définies au début du projet ou l'égalité des chances pour les hommes et les femmes?
Etape 7: évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • La politique promeut-elle ou crée-t-elle une égalité de chances pour les hommes et les femmes? Les objectifs pour les hommes et les femmes ont-ils été atteints? • Un groupe a-t-il reçu plus d'avantage que l'autre? – Si c'est le cas comment traiter ce manque d'équilibre? Les contributions ont-elles été allouées équitablement? • Quel a été l'impact d'ensemble sur le statut et la qualité de vie des hommes et des femmes? • Le processus a-t-il impliqué hommes et femmes? A-t-il recherché et mis également en valeur leurs opinions? • Y a-t-il besoin d'un autre recueil de données et est-ce que les cibles et les indicateurs ont besoin d'être ajustés à la lumière de l'expérience? • Quelles leçons tirer pour améliorer les futures politiques et les services, qui a besoin d'en être informé et comment présenter cette information?

C'est pourquoi les organisations féminines soumettent leurs recommandations à la NDSR, sans omettre l'affectation permanente du ministre des affaires féminines au Conseil National de Sécurité, ainsi que la représentation des femmes dans les comités de provinces au niveau du district.²⁶

²⁶ Naraghi, Sanam and Camille Pampell Conaway, 'Security Sector Reform' in *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert, London, 2004, p.37.

Encadré 10.12 Mobilisation pour les lois sur la parité en Bosnie Herzégovine

Résultat direct du travail de mobilisation des organisations féminines, la loi sur l'égalité des sexes en Bosnie Herzégovine, fut votée en 2003.

Elle définit des droits égaux pour les hommes et pour les femmes dans les sphères privées comme publiques, interdit la discrimination fondée sur le sexe et fait de la violence sexuelle un crime. Cette loi est considérée comme un modèle du genre dans le monde entier en matière de parité.

La rédaction de la loi était vraiment une initiative locale, bien que financée et soutenue par le gouvernement finlandais. Le vice ministre pour les droits humains et les réfugiés ainsi que les deux centres sur la parité s'impliquèrent étroitement dans ce processus de rédaction.

Source: Kvinna till Kvinna, *To Make Room for Changes – Peace Strategies from Women Organisations in Bosnia and Herzegovina*, Kvinna till Kvinna, Stockholm, 2006, p39.

Les OSC peuvent aussi:

- Mobiliser pour la création et la mise en œuvre de politiques et de lois sur la parité qui traitent des violences et de la discrimination d'origine sexuelle (voir l'encadré 10.12);
- Monter une coalition d'OSC travaillant sur les questions de parité et de sécurité (voir l'encadré 10.13) et faire conjointement pression sur l'ensemble des décideurs;
- Sensibiliser le public sur l'impact spécifique, sur les femmes et sur les filles, de la politique de sécurité en collaborant avec les médias;
- Organiser des rassemblements publics en y amenant décideurs et représentantes des organisations féminines afin de discuter des politiques de sécurité et des priorités de sécurité pour les femmes;
- Collaborer avec les ministères qui font effort sur les femmes et les questions de parité. Les former aux questions de sécurité et mettre ensemble une campagne sur pied;
- Rassembler les femmes politiques de toute tendance, les former au contrôle du secteur de la sécurité et à la façon d'intégrer les questions de parité dans la politique de sécurité;
- Organiser des ateliers et des conférences sur la parité et la politique de sécurité pour les membres influents des commissions de défense et de sécurité, comprenant hommes et femmes;
- Rédiger des documents à l'attention des décideurs leur expliquant l'importance de la prise en compte systématique de la parité sexuelle dans la politique de sécurité;
- Surveiller la mise en œuvre des lois et des mandats internationaux, régionaux et nationaux sur les droits des femmes et l'égalité sexuelle.

Encadré 10.13 Coalitions d'OSC sur les questions de parité, de paix et de sécurité

Afin de mobiliser efficacement sur la mise en œuvre des politiques portant sur la parité et la sécurité et la contrôler, les OSC du monde entier se sont rejointes pour former des réseaux, des groupes de travail et des organisations cadres.

Ainsi, l'ONG 'Groupe de travail sur les femmes, la paix et la sécurité' est une coalition de onze ONG internationales et régionales qui a mobilisé avec succès pour l'adoption de la résolution 1325 par le Conseil de sécurité des Nations-Unies et qui se focalise aujourd'hui sur son application.

Des coalitions nationales sur les questions des femmes et de la sécurité existent au Canada, en Norvège, en Suède et au Royaume Uni. Au Canada, le 'Comité sur les femmes, la paix et la sécurité' comprend des parlementaires et des représentants du gouvernement et de la société civile canadienne.

Source: Valasek, Kristin, *Securing Equality, Engendering Peace: a guide to policy and planning on women, peace and security* (UN SCR 1325), UN INSTRAW, Santo Domingo, 2006, p.32.

Mettre en œuvre la formation à la parité

L'un des éléments fondateurs de l'égalité hommes/femmes est le développement de l'aptitude tant institutionnelle que personnelle à agir avec une sensibilité paritaire. Dans le monde entier, les organisations féminines et d'autres OSC ont formé à la parité sexuelle les membres du secteur de la sécurité et de ses structures de contrôle (l'exécutif, le parlement, les organismes indépendants de contrôle tels que les médiateurs et les institutions de surveillance, sans oublier les médias).

Au Népal, depuis 2003, une organisation féminine a formé près de deux cent officiers supérieurs de l'armée sur les conventions et les droits humains internationaux en relation avec les droits des femmes et des enfants. Elle a créé un programme interactif impliquant des officiers supérieurs et des villageois afin de mettre en lumière l'impact du harcèlement et de la violence militaires et pour promouvoir la protection des civils.²⁷ Le 'Centre international pour le développement de la politique migratoire' (Ndt: The International Centre for Migration Policy Development) une organisation intergouvernementale européenne, a mis au point un manuel et un programme de formation sur la traite des êtres humains pour la police, les gardes-frontières et les douaniers de l'Union Européenne. Un des buts de ce projet est d'accroître la coopération entre la police, le personnel des frontières et les ONG, tant au plan national que régional. Cette initiative emploie les mêmes méthodes qu'un programme similaire expérimenté en Europe du Sud-est.²⁸

Encadré 10.14 Panoplie pour la formation à la parité sexuelle

'La panoplie de mesures sur la parité et la réforme du secteur de la sécurité' comprend un outil spécifique sur le contrôle par la société civile du secteur de la sécurité ainsi que sur la parité, qui donne des informations plus détaillées aux OSC. Il comprend également un outil spécifique sur la formation à la parité des personnels du secteur de la sécurité qui contient des informations pratiques sur la façon de planifier, de préparer, de mettre en œuvre et d'évaluer la formation à la parité. Cette panoplie est disponible en ligne sur <http://www.dcaf.ch/gssrtoolkit>

²⁷ Naraghi, Sanam and Camille Pampell Conaway, 'Security Sector Reform' in *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert, London, 2004, p. 36.

²⁸ Centre international pour le développement de la politique migratoire, 'Formation à la sensibilisation sur la traite des êtres humains pour la police, les gardes-frontières et les douaniers des Etats membres de l'UE et des pays en cours d'accession et candidats, et développement d'un programme européen, Synthèse des actes de la conférence, 2006, disponible en ligne sur http://www.icmpd.org/fileadmin/IIMS-documents/ICMPD/AGIS_POL/Seminar_Report_1st_seminar.pdf

Autres panoplies:

'La panoplie pour travailler avec les hommes et les garçons afin de prévenir la violence d'origine sexuelle' comprend des lectures, des cas d'école, des brochures et des exercices. Disponible en ligne sur <http://toolkit.endabuse.org>

'La panoplie pour combattre la traite des personnes' comprend des outils sur les lois internationales, sur l'estimation, la protection, l'éducation publique, la surveillance et l'évaluation. Disponible en ligne sur http://www.unodc.org/pdf/Traffick-ing_toolkit_Oct06.pdf

Le *'module de moyens sur la parité (Ndt: Gender resource package) pour les opérations de maintien de la paix'* comporte des informations de fond et des outils pratiques qui mettent en lumière les questions de parité les plus importantes. Disponible en ligne sur <http://pbpu.unlb.org/pbpu/genderpack.aspx>

Outre la formation qu'elles prodiguent au personnel du secteur de la sécurité, les OSC apportent à ce dernier des stratégies, des outils et des mécanismes pour développer sa sensibilité à la parité. En voici des exemples:

- Développement d'un programme standard de formation à la parité;
- Faire pression pour des politiques qui recommandent une formation généralisée à la parité;
- Faire pression pour participer à la création de règlements de manuels et de guides sur la parité, destinés à servir d'outils pour le personnel du secteur de la sécurité;
- Faire pression pour la création d'un poste ou d'une unité spécialisée dans la parité pour coordonner, appliquer et contrôler le renforcement des capacités sur les questions de parité.

Encadré 10.15 Conseils pour la formation à la parité hommes/femmes

- Créez un partenariat avec les organisations féminines qui ont une expérience de formation à la parité.
- Préférez un formateur masculin si les stagiaires sont en majorité des hommes. Il devra être de bon niveau ou respecté par les participants.
- Prenez en compte les caractéristiques culturelles et sociales des stagiaires.
- Personnalisez. Projetez des films. Lisez des récits de violence de première main. Invitez des conférenciers.
- Soyez concrets. Mettez l'accent sur la façon d'intégrer la parité dans le travail quotidien. Jeux de rôle. Exercices pratiques par petits groupes.
- Former les hommes et les femmes. Formez tout le monde, spécialement aux échelons élevés.
- Contrôlez et évaluez la formation. Modifiez le programme en fonction des résultats.

Prodiguer au secteur de la sécurité une formation de contrôle

Les femmes et les organisations féminines sont souvent expertes en matière de besoins de sécurité et ont une connaissance et une expérience inestimables des façons d'accroître la sécurité au niveau communautaire. Toutefois, elles ne sont pas toujours très versées dans le langage de la politique de sécurité ou dans les structures décisionnelles du secteur de la sécurité. Afin d'équiper les femmes du bagage qui leur permettra de participer efficacement à la réforme et au contrôle du secteur de la sécurité, une formation ciblée peut leur être prodiguée sur les questions de contrôle de ce secteur.

Les stagiaires pourraient comprendre:

- Les parlementaires du sexe féminin;
- Les femmes faisant partie des ministères de la justice, de la défense et de la sécurité,
- Et du ministère des affaires féminines ou d'autres rouages gouvernementaux liés à la parité;
- Le personnel des organisations féminines;
- Des dirigeantes de la société civile.

Bien que la formation doive être taillée à la mesure de chacun, elle peut néanmoins comprendre: une introduction à la terminologie propre au contrôle du secteur de la sécurité; les politiques développées par ce dernier; les accords internationaux sur la parité et la sécurité; les questions de parité, de contrôle et de réforme du secteur de la sécurité; les techniques efficaces de lobbying; l'évaluation de l'impact de la parité; et les techniques d'analyse budgétaire (voir le chapitre huit de ce guide pour plus d'information).

Encadré 10.16 Former les organisations féminines aux questions de paix et de sécurité

En 2004, 'International Alert' et l'Initiative pour une sécurité non discriminatoire' (Ndt: Initiative for Inclusive Security), deux OSC travaillant au niveau international, ont créé conjointement une panoplie intitulée 'Sécurité non discriminatoire, paix durable: une panoplie pour la mobilisation et l'action'. Pour International Alert, c'est une ressource ouverte pour les activistes, les avocats et les praticiens de la paix dans les pays affectés par un conflit, ou qui en sortent, ainsi que pour les décideurs et les personnels des principales institutions multilatérales, les pays donateurs et les ONG internationales.

La 'panoplie' comprend une introduction à la prévention et à la résolution des conflits, à la reconstruction, des questions de sécurité (dont la réforme du secteur de la sécurité); la justice, la gouvernance et la société civile; et la protection des groupes vulnérables. Chaque section comprend une introduction sur le sujet, les raisons pour lesquelles les femmes doivent être impliquées, des exemples et des suggestions sur la façon dont les femmes impliquées dans la consolidation de la paix peuvent prendre des décisions stratégiques. Des formations prenant appui sur la 'panoplie' ont été menées à bien en Afghanistan, en Colombie, au Népal et au Sud Soudan.

Source: International Alert and Women Waging Peace, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action*, International Alert, Londres, 2004, disponible en ligne sur http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_training.php

Sensibiliser sur les questions de parité et de sécurité

Les discussions sur la sécurité manquent fréquemment de références aux femmes ou à la parité, aussi les OSC peuvent-elles prendre l'initiative d'accroître la sensibilisation sur les questions qui leur sont liées.

Le 31 octobre, jour anniversaire de l'adoption de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des N.U, des manifestations de sensibilisation sur les questions de parité, de paix et de sécurité ont lieu partout dans le monde. En 2006, par exemple, elles comportèrent une veillée de la paix aux Fidji, une session ouverte du Conseil de sécurité des

NU à New York, une conférence sur les femmes, la paix et la sécurité à San Diego, en Californie, un débat sur les femmes dans les missions de maintien de la paix, à New York et une campagne de diffusion de la résolution 1325 au Burundi, au Liberia, aux Philippines et en Ouganda.²⁹

D'autres exemples d'action comprennent:

- La sensibilisation du public par des initiatives des médias;
- La formation des journalistes sur les questions de sécurité et de parité;
- L'accueil d'ateliers sur la parité, la réforme et le contrôle du secteur de la sécurité en invitant ensemble décideurs, universitaires et représentants de la société civile;
- L'organisation de tables rondes, de séminaires ou de réunions municipales, en y invitant tous ensemble les civils et le personnel du secteur de la sécurité pour discuter des questions de parité et de sécurité ainsi que pour créer la confiance;
- Le lancement de campagnes sur les questions de sécurité et de parité;
- Le parrainage et la distribution de la recherche sur les questions de parité et de contrôle du secteur de la sécurité.

Encadré 10.17 Seize jours d'activisme contre la violence d'origine sexuelle

Cette campagne internationale débuta en 1991. Elle a lieu tous les ans entre le 25 novembre (journée internationale pour l'élimination de la violence contre les femmes) et le 10 décembre (journée internationale des droits humains). Un des buts de la campagne est d'éveiller les consciences sur la violence d'origine sexuelle aux niveaux local, national, régional et international.

Les actions entreprises en 2006 comprennent:

- Une conférence internationale sur la violence domestique à Erevan en Arménie;
- Une production musicale théâtrale sur la violence contre les femmes en Allemagne;
- Une exposition en guise de témoignage silencieux, pour éveiller les consciences et en souvenir des femmes tuées des suites de violences domestiques en Hongrie;
- Des discussions de tables rondes dans les universités et du théâtre de rue en Serbie;
- Un programme de télévision sur le projet de loi portant sur la violence domestique et un film sur le même sujet au Tadjikistan;
- Au Royaume Uni, 130 000 rubans blancs 2000 affiches et 50 grandes bannières furent distribuées dans le cadre de la Campagne du ruban blanc, un mouvement mondial masculin visant à réduire la violence des hommes à l'encontre des femmes.

Source: Center for Women's Global Leadership, 2006 International Calendar of Campaign Activities, 2006, <http://www.cwgl.rutgers.edu/16days/kit06/europe.html>

²⁹ PeaceWomen, October2006: Women, PeaceandSecurityEvents, <http://peacewomen.org/un/6thAnniversary/Oct06calendar.html>

Accroître la participation des femmes

Les OSC peuvent jouer un rôle actif en exigeant l'adoption de politiques et mesures propres à accroître la participation féminine au sein des institutions du secteur de la sécurité et des processus de RSS.

Le projet 'Un nouveau lieu de travail pour les femmes' (Ndt: New workplace for Women) de 1995, mis en œuvre au sein du département de la police de Tucson aux États Unis est un exemple de l'accroissement spectaculaire de la représentation féminine. Après deux années, le pourcentage de recrues à l'école de police passa de 10 à 25 pour cent et le taux de rétention des recrues féminines s'avéra comparable à celui de leurs collègues masculins.³⁰

Les initiatives prises dans le cadre de ce projet comportaient:

- Une évaluation sur l'environnement du lieu de travail et un sondage d'ambiance anonyme portant sur le harcèlement sexuel;
- Le recrutement actif de femmes, incluant une 'fête de la femme dans la carrière policière' (avec couverture médiatique), des affiches, des tracts et des brochures sur les femmes policiers et la création d'une liste cible de recrutement;
- Le remplacement, dans le processus de sélection, de l'interview avec la hiérarchie par une vidéo interactive sur un incident critique impliquant les femmes;
- Une politique de tolérance-zéro à l'égard du harcèlement sexuel;
- Une formation spécifique à la police obligatoire, de 8 heures, sur le harcèlement sexuel;
- La modification des procédures opérationnelles standard concernant les uniformes et les équipements (de taille plus réduite) et l'ajustement du régime de formation.

D'une façon générale, les OSC peuvent faire pression pour:

- Réformer la politique de ressources humaines de façon à accroître le recrutement, la rétention et la promotion des femmes (objectifs du recrutement); rendre possible la garde des enfants; créer des horaires de travail flexibles; et garantir le droit au congé de maternité;
- Adopter des mesures de discrimination positive telles que les quotas, les programmes de formation aux responsabilités pour les femmes et une affectation plus fréquente aux postes élevés;
- Le droit des femmes de servir dans tous les grades et à tous les postes y compris de combat;
- Le droit pour les homosexuels et les lesbiennes de servir dans tous les grades et à tous les postes.

Les OSC peuvent jouer un rôle en:

- Faisant participer des experts féminins de la sécurité à des tables rondes, à des conférences, à des publications et à d'autres activités;
- Encourageant les étudiantes à épouser le domaine de la sécurité;
- Informant les étudiantes des programmes universitaires sur la sécurité;
- Faisant pression pour inclure des modules sur la parité dans les programmes universitaires existants portant sur la sécurité;
- Créant des bourses d'étude pour les femmes;
- Organisant des programmes d'internat pour les étudiantes au sein des institutions de sécurité;
- Organisant des réunions informelles sur l'emploi dans le domaine de la sécurité;
- En réalisant que les OSC à vocation sécuritaire peuvent activement recruter des internes et des employées féminines au sein de leurs propres organisations.

³⁰ Polisar, Chief Joseph and Donna Milgram, 'Recruiting, Integrating and Retaining Women Police Officers: Strategies That Work' in The Police Chief Magazine, October 1998.

Traiter la discrimination et la violence d'origine sexuelle

Afin de s'assurer que le secteur de la sécurité n'est pas un employeur discriminatoire et qu'il prend des mesures pour prévenir, traiter et punir la violence faite aux femmes, comme aux hommes, les OSC peuvent faire pression pour que les rouages administratifs traitent de manière spécifique la discrimination et la violence d'origine sexuelle.

Encadré 10.18 Postes de police réservés aux femmes

Dans beaucoup de pays du monde, et notamment au Bangladesh, au Brésil, en Inde et en Thaïlande, des mesures ont été prises pour créer des postes et des bureaux de police réservés aux femmes. Ceci en réponse aux manquements de la police, incapable de s'occuper professionnellement des cas de violence contre les femmes.

Les postes et les bureaux de police réservés aux femmes ont en général une réception séparée de façon que les victimes puissent faire leurs déclarations en privé aux policiers féminins qui auront reçu une formation spécialisée sur la violence contre les femmes. De nouvelles règles et procédures sont souvent appliquées en parallèle avec ces postes et ces bureaux de façon à accélérer les enquêtes et à assurer aux victimes sûreté et bien-être.

Source: UNIFEM, *Not a Minute More: Ending Violence Against Women*, UNIFEM, New York, 2003, available online at http://www.unifem.org/attachments/products/312_book_complete_eng.pdf

De plus, les OSC peuvent faire du lobbying pour:

- Une politique de tolérance-zéro sur la discrimination, le harcèlement et la violence d'origine sexuelle;
- Une formation obligatoire à la prévention du harcèlement sexuel;
- Le financement, les procédures, le personnel et les ressources (telle qu'une ligne téléphonique dédiée) pour traiter les cas internes de discrimination, de harcèlement et de violence d'origine sexuelle;
- Des centres de coordination pour la discrimination, le harcèlement et la violence d'origine sexuelle;
- Le financement, les procédures, le personnel et les ressources qui permettent au système policier et judiciaire de prévenir, de traiter et de punir efficacement la violence d'origine sexuelle dans la société;
- La formation obligatoire aux procédures et réactions aux violences d'origine sexuelle, y compris les violences domestiques et la traite d'êtres humains.

Encadré 10.19 Mesures institutionnelles pour améliorer la sécurité des femmes et des filles en prison

Les Etats doivent s'assurer que les femmes et les filles détenues sont protégées contre la violence. Les mesures comprennent:

- (a) projet et mise en application de politiques et de processus pour prévenir, documenter et punir tout acte de violence physique, sexuel ou psychologique qu'il soit commis par les autres prisonniers ou par les gardiens;
- (b) diffusion des procédures pour rapporter les violences commises par les autres prisonniers ou les gardiens;
- (c) protection contre l'intimidation et les représailles à l'égard de ceux qui rapportent les actes de violence commis par les autres prisonniers ou les gardiens;

- (d) formation pour le personnel pénitentiaire, comportant une sensibilisation à la vulnérabilité des prisonnières aux abus commis par les autres prisonniers ou les gardiens ainsi que les mesures et les procédures pour prévenir et traiter les abus;
- (e) séparation des prisonniers masculins et féminins, en application de la Règle 8(a) de 'L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'ONU';
- (f) séparation des jeunes détenus de la population carcérale adulte, en application de la Règle 8(d) de 'L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'ONU';
- (g) surveillance des femmes et des filles emprisonnées uniquement par des gardiens de prison féminins en application de la Règle 53 de 'L'ensemble de règles minima pour le traitement des détenus adopté par l'ONU';

Dans le cas de femmes et de filles détenues ayant été violentées dans le passé les Etats doivent s'assurer:

- (a) de la disponibilité des personnels proprement qualifiés au bénéfice de tout détenu présentant des problèmes dus à des abus physiques, sexuels ou psychologiques antérieurs;
- (b) la formation des personnels pénitentiaires notamment pour les sensibiliser aux problèmes attribuables aux antécédents d'abus physiques, sexuels ou psychologiques dont pourrait souffrir une détenue et aux facilités qu'offre la prison;
- (c) d'une concertation approfondie sur l'identité des visiteurs éventuels.

Les Etats doivent s'assurer que les femmes et les filles qui sont victimes de violence et celles qui en encourent le risque ne soient pas privées de liberté, et qu'elles se voient offrir l'option d'une protection spéciale dans un lieu qui les mette à l'abri de tout risque futur de violence.

Source: Quaker United Nations Office, 2005, *Submission to the Study of the Secretary-General of the United Nations on Violence against Women: Violence against women and girls in prison*, Quaker United Nations Office, Geneva.

Après avoir exploré *ce qu'il faut faire*, dans le domaine de la parité il est également important de prêter attention aux faiblesses typiques. Les points les plus importants de *ce qu'il ne faut pas faire* dans ce domaine sont les suivants:

- 'Parité' n'équivaut pas à 'femmes.' Et vice versa. Ne pensez pas qu'une femme, simplement parce qu'elle est une femme connaîtra mieux ou s'intéressera plus aux questions de parité. Les femmes elles aussi ont besoin de formation dans ce domaine.
- Ne comptez pas qu'une formation de deux heures sur la parité hommes/femmes suffise à créer l'égalité entre les sexes. Les formations doivent être faites en profondeur, avec des cours de rafraîchissement des connaissances, des contrôles et une évaluation adéquats; elles doivent être menées de pair avec la politique et les changements structurels.
- Evitez les stéréotypes sur les genres ainsi que les suppositions biologiques. Les femmes ne sont pas, au naturel, plus pacifiques que les hommes, pas plus que les hommes ne sont naturellement violents.
- Evitez à tout prix la phrase 'les femmes et les enfants'. Les femmes ne sont pas simplement des victimes à mettre en bloc dans la même catégorie que les aînés et les enfants.
- Ne travaillez pas exclusivement avec les femmes. Créer une égalité des sexes implique de travailler avec les hommes, ne serait-ce, par exemple, que pour éviter la violence contre les femmes ou sensibiliser sur le rôle social de chacun des deux sexes.
- N'arrêtez pas de travailler avec les femmes pour vous focaliser sur le paritarisme. Les projets spécialement axés sur les femmes sont déterminants, eux aussi, pour créer l'égalité des sexes.

Conclusion

S'engager à aller au delà du faire semblant et prendre réellement en compte les questions de parité sexuelle dans le contrôle du secteur de la sécurité requiert volonté politique et ressources. En revanche, comme nous l'avions signalé au début de ce chapitre, les bénéfices à en attendre sont nombreux. Les organisations de la société civile elles-mêmes, les institutions du secteur de la sécurité et la population en général sont prêtes à tirer les dividendes d'une meilleure compréhension des questions de parité, ainsi que de la réduction de la violence d'origine sexuelle.

Beaucoup de différentes initiatives peuvent être prises par les organisations de la société civile pour s'assurer que leur travail répond aux nécessités de la parité, allant de l'invitation d'un expert féminin de la sécurité à une discussion de table ronde sur le contrôle du secteur de la sécurité, en passant par la réalisation d'une évaluation sur l'impact de la parité sur un projet de politique nationale de sécurité. C'est en convainquant que les questions de parité ne sont pas secondaires mais jouent un rôle très important dans un contrôle complet, que des étapes concrètes peuvent être franchies pour créer un secteur de la sécurité vraiment démocratique et responsable.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Recherche et documentation des questions de parité

- ✓ Conduisez un audit ou une évaluation de parité sur une institution du secteur de la sécurité ou d'un processus de RSS
- ✓ Faites l'analyse budgétaire, sous l'angle de la parité, de secteur de la sécurité ou d'une institution individuelle
- ✓ Compilez les leçons apprises et les bonnes pratiques sur les questions de parité et de sécurité, notamment en réagissant contre la violence d'origine sexuelle
- ✓ Intégrez les questions de parité dans la recherche du secteur de la sécurité, par exemple en classant les données par âge, sexe, ethnicité et en créant plusieurs échantillons de sondages.

Appliquez la parité au sein de votre propre organisation

- ✓ Cherchez à renforcer les capacités, y compris en matière de formation à la parité et l'emploi de personnels disposant une expérience de la parité,
- ✓ Conduisez un audit de parité au sein de votre organisation

Mobilisez en faveur des politiques de sécurité qui tiennent compte de la parité

- ✓ Conduisez un audit sur l'impact attendu de la parité sur les projets de politique de sécurité existantes
- ✓ Faites valoir les questions de parité pertinentes au cours de l'examen de la politique de sécurité. Mobilisez pour l'insertion des organisations féminines dans ces processus
- ✓ Constituez une coalition d'OSC travaillant sur les questions de parité et de sécurité puis faites pression ensemble sur les décideurs
- ✓ Organisez des ateliers et des conférences pour les décideurs sur les questions de parité
- ✓ Convainquez l'opinion publique du besoin d'insérer les questions de parité dans les politiques de sécurité, en travaillant avec les média pour le faire.

Prodiguez une formation à la parité

- ✓ Appliquez la formation à la parité aux institutions de contrôle du secteur de la sécurité ainsi qu'au personnel des institutions de ce secteur
- ✓ Formez à la SSR les femmes parlementaires, les organisations féminines, les personnels féminins de l'administration et les leaders féminins de la société civile

Sensibilisez aux questions de parité et de sécurité

- ✓ Formez les journalistes aux questions de parité et de sécurité
- ✓ Organisez des tables rondes, des ateliers, des séminaires ou des réunions municipales pour amener ensemble civils et personnels du secteur de la sécurité à discuter des questions de sécurité et de parité
- ✓ Lancez des campagnes sur les questions de parité et de sécurité, telles que la violence avec armes pour les jeunes hommes.

Accroître la participation des femmes

- ✓ Faites pression pour la réforme des politiques et des pratiques de ressources humaines afin d'accroître le recrutement, la rétention et la promotion des femmes
- ✓ Collaborez avec les organisations féminines
- ✓ Recrutez activement des personnels et des internes féminins pour travailler sur les questions de sécurité
- ✓ Faites participer des experts féminins de la sécurité aux manifestations que vous organisez
- ✓ Encouragez les étudiants féminins à pénétrer le domaine de la sécurité

Traiter la discrimination et la violence d'origine sexuelle

- ✓ Faites pression pour obtenir des politiques de tolérance-zéro, contre le harcèlement et la violence d'origine sexuelle au sein du secteur de la sécurité
- ✓ Mobilisez pour que des mesures spécifiques soient prises pour prévenir – et réagir à – la violence d'origine sexuelle, telles que la création de postes de police pour femmes
- ✓ Aidez à former le personnel du secteur de la sécurité sur la violence d'origine sexuelle

11

Johanna Mendelson Forman

Droits humains et contrôle du secteur de la sécurité

La sécurité publique est une question de droits humains. Elle est au centre de la responsabilité d'un Etat qui est de procurer à chacune des personnes qui vivent à l'intérieur de ses frontières sécurité et protection d'une façon conforme à leurs droits universels et aux normes démocratiques. Le respect des droits humains et de l'état de droit doit devenir une partie intégrante des efforts de gestion et de réforme du secteur de la sécurité. C'est plus facile à dire qu'à faire. Les organisations de droits humains jouent un rôle important en agissant avec les gouvernements et d'autres organisations de la société civile pour inculquer le respect des droits humains et légaux des citoyens.

Ce chapitre traitera des droits humains et du contrôle du secteur de la sécurité en débattant de la façon dont sécurité et droits humains sont liés entre eux et en dégagant les voies par lesquelles les organisations de droits humains, tant locales qu'internationales, font progresser les choses en ce domaine. Tout en s'intéressant à ce que le respect des droits humains fasse l'objet d'une surveillance au sein de l'Etat, les groupes locaux de droits humains peuvent aussi contribuer aux efforts de réforme. Aussi, dans ce chapitre seront présentés divers types d'actions spécifiques que les groupes et les activistes des droits humains peuvent entreprendre pour faire progresser les normes dans ce domaine au sein du secteur de la sécurité.

Droits humains et sécurité

Après la guerre froide, une nouvelle conception de la sécurité s'est enracinée, qui insiste plus sur le côté humain qu'étatique de la sécurité. Il pourrait être incorrect de dire qu'aujourd'hui cette conception humano-centrée de la sécurité n'est pas contestée, mais il n'en est pas moins vrai que le concept traditionnel de la sécurité centrée sur l'Etat a subi des modifications importantes dans de nombreux pays – et pas des moindres – au sein de la communauté internationale. Ce glissement de paradigme est essentiellement dû aux efforts de mobilisation de la société civile qui a su attirer l'attention sur les besoins de sécurité humaine et convaincre que la protection des individus devait être le but ultime de toute politique de sécurité. Au niveau international, le 'Rapport sur le développement humain' de 1994 se distingue comme l'un des grands textes fondateurs sur la nécessité de déplacer l'attention de la sécurité des Etats-Nations vers la sécurité humaine.¹

Sécurité humaine et étatique ne s'excluent pas, bien au contraire, elles se renforcent mutuellement. Mais les politiques qui prônent des Etats sécurisés ne conduisent pas forcément à des populations sécurisées. Dans une approche de la politique centrée sur les droits humains, ces derniers déterminent les relations des individus avec d'une part les groupes et de l'autre l'Etat. L'approche centrée sur les droits humains identifie les individus

¹ PNUD, Nouvelles dimensions de la sécurité humaine, Rapport sur le développement humain 1994, Oxford University Press, Oxford/New York, 1994, Chapitre 2.

et les groupes comme des détenteurs de droits et l'État comme le détenteur des devoirs. L'État a l'obligation de satisfaire à ce qui revient aux détenteurs de droits et à leurs demandes légitimes. Bien qu'il y ait toujours débat sur les différences entre sécurité humaine et droits humains, les deux concepts étant généralement considérés plus complémentaires qu'identiques, le cadre des droits humains demeure incontestablement celui qui est le plus à même de définir la vulnérabilité et les besoins de sécurité des êtres humains. Selon la 'Commission sur la sécurité humaine', les droits humains sont au cœur des programmes de sécurité.² Par son rapport qui fait référence, 'Dans une liberté plus grande', le Secrétaire général Kofi Annan a lui aussi mis en relief l'interdépendance des concepts: «nous n'aurons pas de développement sans la sécurité ni de sécurité sans développement, et ni l'une ni l'autre sans le respect des droits humains.»³

Encadré 11.1 Que sont les droits humains?

- Garanties légales universelles
- Civils, politiques, économiques, sociaux et culturels
- Normes internationalement admises de protection des valeurs humaines (liberté, égalité, dignité)
- Inhérents aux individus et, dans certains cas, à des groupes (droits des minorités par exemple)
- Mentionnés dans les déclarations et les traités internationaux
- Liant légalement les États

Avec les obligations de la bonne gouvernance, le monopole de l'usage légitime de la force est un attribut de l'État, mais il ne peut être exercé que si les droits humains des citoyens sont pris en considération. Les limites de l'usage de la force par l'État sont clairement établies dans le cadre normatif de la législation internationale sur les droits humains.

Le cadre légal des droits humains

Les constitutions nationales sont le cadre dans lequel s'exprime l'action gouvernementale. La plupart des États est partie à un ou plusieurs accords légaux internationaux qui protègent aussi les droits des individus. La législation internationale sur les droits humains régit le traitement par les États des individus sous leur contrôle.

La Déclaration Universelle des droits de l'homme de l'ONU est au cœur de l'architecture légale qui garantit les droits humains élémentaires. En plus de la déclaration universelle et pour les besoins de ce guide, les lois les plus pertinentes en cette matière sont les sept traités sur les droits humains et les dispositions qui s'y rattachent.

La Déclaration Universelle des droits de l'homme

Allant au delà des mots utilisés par la charte des Nations Unies, la Déclaration Universelle (DUDH) définit et énumère les droits humains élémentaires. La DUDH n'est pas contraignante en droit international, même si

² "Le respect des droits humains est au cœur de la protection de la sécurité humaine." Commission sur la sécurité humaine (2003): Sécurité humaine maintenant. Protéger et affranchir les populations, New York, p. 10.

³ Voir Doc NU. A/59/2005: Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et droits de l'homme pour tous. Rapport du Secrétaire général, New York 21 mars 2005: Paragraphe 17.

certaines de ses dispositions, telles que l'interdiction du recours à la torture et de l'esclavage, bénéficient aujourd'hui du statut de loi coutumière internationale. La Déclaration comprend les droits civils et politiques, tels que la protection égale devant la loi, le droit à la vie et l'interdiction de la torture ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels comprenant celui de travailler, de se soigner et de prendre part à la vie culturelle de la communauté. Elle reconnaît aussi aux Etats la latitude de limiter ces droits pour respecter «ceux d'une société démocratique et son bien-être général.»⁴

La DUDH a force normative en tant que déclaration de standards auxquels les Etats-membres des N.U sont supposés adhérer. Alors que la Déclaration Universelle n'a pas d'effet légal contraignant, les traités sur les droits humains de l'ONU créent des obligations juridiquement contraignantes pour les Etats qui les ont ratifiés.

Les traités internationaux des droits humains

Il y a actuellement en vigueur sept traités centraux sur les droits humains; ils sont énumérés dans l'encadré 11.2 avec leur date d'entrée en vigueur et le nombre d'Etats-parties. Ces traités se combinent à la Déclaration Universelle pour former la base de la législation internationale sur les droits humains. Tous sont des standards juridiquement contraignants pour les pays qui les ont signés et ratifiés.⁵ Deux traités supplémentaires – sur les personnes handicapées et sur les disparitions forcées – ne sont pas encore entrés en application. La législation et les pratiques étatiques qui violeraient ces principes seraient en infraction avec les standards internationaux. Ces obligations juridiques confèrent leur légitimité aux OSC quand elles protestent contre la violation des droits humains.

Il y a aussi de nombreuses conventions régionales de droits humains, dont certaines disposent de mécanismes de mise en œuvre qui vont encore plus loin. Par exemple, le Conseil de l'Europe dispose d'une procédure de dépôt de plainte devant une cour indépendante et internationale qui décide par un jugement définitif et contraignant si un Etat a agi en violation d'un ou de plusieurs droits politiques garantis par la Convention Européenne des Droits Humains (CEDH). De la même manière, la Convention Américaine des Droits Humains (1978), élaborée par l'Organisation des Etats américains, dispose d'une Commission des droits humains qui reçoit les plaintes, ainsi qu'une Cour interaméricaine des droits humains; l'Union africaine a adopté la Charte africaine sur les droits humains et des peuples.⁶

Encadré 11.2 Principaux instruments internationaux des droits humains

Déclarations	Entrée en vigueur
Déclaration Universelle des droits de l'homme	1948
Déclaration des Nations Unies sur les droits et les responsabilités des individus	1999

⁴ Buergenthal, T. and H. G. Maier, Public International Law, Minnesota University, St. Paul, 1990, p.121.

⁵ On peut trouver plus d'information sur <http://www.ohchr.org/>

⁶ Pour plus d'information sur la façon de porter plainte pour violation de droits humains, voir http://www.unesco.de/c_humanrights/

Traités internationaux	Entrée en vigueur	Nombre de ratifications
Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide	1951	130
Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale	1969	173
Pacte international relatif aux droits civils et politiques	1976	160
Pacte international relative aux droits économiques, sociaux et culturels	1976	156
Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes	1981	185
Convention contre la torture et toute autre forme de traitements cruels, inhumains et dégradants	1987	144
Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs immigrés et de leurs familles	2003	37
Convention sur les droits des enfants	1990	193
Traités internationaux	Entrée en vigueur	Nombre de ratifications
Convention européenne des droits humains	1950	47
Convention américaine des droits humains	1978	24
Charte africaine sur les droits humains et des peuples	1986	53

La «Déclaration des Nations Unies de 1999 sur le droit et la responsabilité des individus, des groupes et des organismes de la société de promouvoir et de protéger les droits humains universellement reconnus ainsi que les libertés fondamentales⁷ reconnaît aussi le rôle central des OSC dans la promotion et la protection des droits humains. Les droits englobés dans ce document constituent un fondement important pour la participation des OSC à la promotion et à la protection des droits humains, tant nationalement qu'internationalement. Ils renforcent la Déclaration Universelle des droits de l'homme et des autres instruments de droits humains. Sans être légalement contraignante, cette déclaration est particulièrement importante car elle reconnaît le rôle que les citoyens individuels jouent en tant qu'avocats des droits humains. L'article 18 (2), en particulier, stipule que: "les individus, les groupes, les institutions et les organisations non gouvernementales ont un rôle important à jouer et une responsabilité à assumer dans la sauvegarde de la démocratie, la promotion des droits humains et des libertés fondamentales ainsi qu'une contribution à faire pour la promotion et l'avancement des sociétés, des institutions et des processus démocratiques."⁷

⁷ [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.En](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.En)

Les groupes de droits humains et l'Etat

Les groupes de droits humains sont traditionnellement vus comme des adversaires du secteur de la sécurité. En beaucoup d'endroits, cet antagonisme est justifié du fait que les principaux auteurs de violences et d'abus se trouvent au sein des forces de sécurité. Aussi l'un des principaux défis de la réforme du secteur de la sécurité pour la communauté des droits humains est de trouver les moyens de créer la confiance entre les groupes de droits de l'homme et les institutions du secteur de la sécurité. De cette manière, les soucis relatifs à la sécurité des citoyens et à la protection des droits individuels, en accord avec la législation internationale, font l'objet d'un dialogue élargi sur la gestion et la réforme du secteur de la sécurité lui-même.

La réforme du secteur de la sécurité est un processus politique qui, géré par l'Etat, détermine les bénéficiaires de ces réformes. C'est le gouvernement qui fixe le rythme de la réforme et le contexte des différents types de changements à mettre en œuvre dans le secteur. Les OSC, et spécialement celles qui se spécialisent dans la protection des droits humains, ont la responsabilité importante d'aider l'Etat à mettre en forme le résultat de ces réformes. Le niveau de l'influence exercée par les groupes de droits humains sur le processus de réforme sera conditionné par:

- La puissance ou la faiblesse du gouvernement;
- La façon dont la réforme est mandatée, par exemple, un accord de paix ou une résolution parlementaire;
- L'espace politique laissé aux groupes non gouvernementaux pour surveiller les processus de réforme.

Les groupes de droits humains se réclamant de la société civile ont trois objectifs:

- Assurer la responsabilisation du gouvernement via la surveillance du secteur de la sécurité;
- Donner aux citoyens les moyens de porter plainte;
- Etablir des mécanismes de prévention qui ne permettront pas la poursuite d'abus commis par les forces de sécurité sur les citoyens.

Dans les Etats en transition entre la guerre et la paix, les OSC locales combinent souvent leurs efforts avec ceux de la communauté internationale pour aider à développer des mécanismes nationaux capables de faire appliquer la législation des droits humains. Elles travaillent aussi avec les leaders des communautés à développer les moyens d'information, à collaborer avec les citoyens et à les éduquer sur leurs droits. Elles donnent également accès au système judiciaire ainsi qu'aux groupes internationaux qui soutiennent la protection des citoyens contre la répression et les abus.

Encadré 11.3 Le Conseil consultatif marocain des droits humains

Les organisations internationales et domestiques de droits humains ont joué un rôle significatif en pressant le gouvernement marocain à reconnaître ses violations passées des droits humains. Elles ne se sont pas contentées de cela mais ont aussi contrôlé la qualité et degré de confiance à accorder aux rapports consécutifs du gouvernement sur ces violations. Les résultats de cette pression se sont matérialisés par la création sur ordre du roi Hassan II d'un Conseil consultatif sur les droits humains (CCDH) en 1990, chargé d'enquêter sur les violations passées de droits humains au Maroc. Le contrôle par les OSC des rapports du CCDH a été mis en évidence quand ce dernier a assuré que 112 personnes avaient

été victimes de disparitions. Les organisations de droits humains critiquèrent très tôt la gestion de cette affaire, estimant le chiffre réel plus proche de 600 et regrettant de ne pouvoir disposer d'aucune information sur la façon dont ces disparitions étaient survenues.

La pression continue exercée par les organisations de droits humains et les victimes obligèrent le gouvernement à prendre d'autres mesures pour traiter la question des violations des droits humains. Un mois après son accession au trône, le roi Mohammed VI ne se contenta pas de reconnaître officiellement la responsabilité du gouvernement dans les disparitions passées, mais il créa, au sein du CCDH un «Comité d'arbitrage indépendant pour la compensation de la peine morale et matérielle infligée aux victimes des disparitions et de détention arbitraire, et aux bénéficiaires,» également appelé CI. Responsable de la réception des demandes de compensation formulées par les victimes ainsi que de la détermination du taux à payer, la CI reçut 5127 demandes, en satisfit 4700 dont 3700 impliquaient des paiements compensatoires. Néanmoins les groupes de sécurité humaine continuèrent à critiquer le CI qui se serait cantonné à donner des compensations financières plutôt que de révéler la vérité sur le rôle du gouvernement dans les violations passées des droits humains. Le CI fut également critiqué pour avoir manqué de transparence dans les décisions sur les niveaux de la compensation et pour n'être composé que de personnels à la dévotion du roi. En raison de ces imperfections, les OSC marocaines ont, depuis, axé leurs efforts sur la création d'une commission de vérité indépendante.

Les organisations internationales de droit humain

L'accroissement récent des organisations internationales de droits humains a attiré l'attention sur les abus perpétrés dans ce domaine par le secteur de la sécurité. La documentation soignée de ces abus et des actes criminels commis par l'Etat ainsi que l'implication de ces OSC auprès des Nations Unies, ont accru la conscience internationale de tels actes. Le contrôle public a aussi joué un rôle puissant en transformant le secteur de la sécurité de pays se trouvant dans une situation post conflit.

Les groupes internationaux de droits humains agissent aussi pour renforcer et légitimer les plaintes déposées par des organisations locales. De nombreux groupes pensent que les ONG internationales de droits humains les ont aidés à exposer leurs luttes internationalement, en leur donnant ainsi le pouvoir de pousser leurs demandes plus avant au niveau national. Dans des interviews données par le Centre Carter, des groupes locaux ont noté que: «la seule chose dont un gouvernement soit réellement effrayé c'est de se voir exposé sur la scène internationale.»⁸

Dans l'ère postérieure à la Guerre froide, les violations de droits humains étaient pléthore. Cela résultait de la désintégration de l'Union soviétique et de l'émergence d'Etats faibles dans lesquels les institutions de justice et le contrôle gouvernemental sont toujours en cours de développement. Les groupes internationaux de droits humains ont pu accéder aux médias et aux leaders mondiaux. A travers eux s'expriment les opinions sur le type de réformes à mener à bien. L'encadré suivant montre quelques-uns des groupes internationaux de droits humains qui se sont impliqués dans des questions de réforme du secteur de la sécurité.

⁸ Pitanguy, Jacqueline, 'Human Rights NGOs in Latin America', in Human Rights, the United Nations and Non-Governmental Organizations, The Carter Center, Atlanta, 1998, p.35.

Encadré 11.4 Exemples de groupes internationaux de droits humains

- Amnesty International
- Association of Humanitarian Lawyers
- Centre for World Indigenous Studies
- Coalition for the International Criminal Court
- Coalition for International Justice
- Cultural Survival
- Freedom House
- Human Rights First
- Human Rights Watch
- International Federation of Human Rights Leagues
- International Helsinki Federation for Human Rights
- Minnesota Advocates for Human Rights
- The National Network for Immigrant and Refugee Rights
- Physicians for Human Rights
- Physicians for Social Responsibility
- Torture Abolition and Survivors Support Coalition
- Unitarian Universalist Service Committee
- World Organisation Against Torture

Guide pour les OSC internationales spécialisées dans les droits humains et travaillant avec le secteur de la sécurité

Ce qui suit constitue une orientation générale destinée aux OSC internationales spécialisées dans les droits humains et travaillant avec le secteur de la sécurité:

- Travailler en collaboration avec les organisations locales. Les groupes civils jouent un rôle majeur en contrôlant les actions prises par les acteurs du secteur de la sécurité dans un pays donné en travaillant avec les organisations communautaires, les victimes et les médias pour s'assurer qu'ils aident à l'éducation des autres citoyens sur les rôles et les responsabilités du gouvernement;
- Publier et diffuser les rapports sur les politiques et les activités du secteur gouvernemental de la sécurité. Les organisations internationales de droits humains sont parfois en position d'attirer plus d'attention sur l'action – ou l'inaction- gouvernementale car elles agissent à l'extérieur d'un pays donné;
- Respecter la sensibilité des OSC locales de droits humains qui ont besoin du soutien des groupes internationaux pour couvrir leurs activités d'investigation et de contrôle;
- Être attentif au contexte dans lequel opèrent les groupes de droits humains. S'il apparaît une tradition de confidentialité ou de sensibilité dans les discussions sur les normes de droits humains, ces conditions doivent alors être respectées. Mais, dans le même temps, elles doivent être signalées à l'attention des missions internationales de mise en œuvre;
- Ne pas faire de mal. Parfois, les groupes internationaux de droits humains mettent en danger les avocats locaux des droits de l'homme s'ils travaillent dans un environnement où le contrôle du secteur de la sécurité

est controversé. Il est important que le principe de ‘ne pas faire de mal’ guide toute intervention des groupes internationaux. Cela signifie que quand ces groupes exposent des individus servant dans la police ou les armées d’un pays donné, ils doivent protéger la source de leur information. Il est fréquent que des avocats locaux des droits de l’homme, désireux d’aider à faire progresser le processus de gouvernance démocratique, se mettent en danger car ils sont considérés comme des informateurs ou identifiés comme des opposants. Ceci est particulièrement vrai dans des pays en transition dont le système judiciaire est faible ou bien dont le secteur de la sécurité est sur la défensive en raison de son rôle dans des méfaits antérieurs.

Guide pour les OSC locales de droits humains travaillant avec le secteur de la sécurité

Les organisations et les experts locaux de droits humains ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des standards internationaux au sein de leurs pays respectifs. Ils aident à mettre en application ces droits à travers une variété de mécanismes qui comprennent:

- La formation des membres du secteur de la sécurité sur les obligations légales internationales;
- Le travail avec des groupes locaux de soutien juridique pour s’assurer qu’ils ont l’aptitude de documenter et d’intenter une action judiciaire devant une juridiction locale compétente en matière de violations de droits humains;
- Travailler avec les femmes et les groupes minoritaires pour les aider à identifier et à protéger les droits des citoyens;
- Contrôler le fonctionnement des services de sécurité et créer des bureaux centraux de données sur les victimes de droits humains;
- Donner aux procureurs et à l’ensemble de la communauté juridique internationale accès à l’information;
- Contrôler l’usage des ressources gouvernementales dédiées à la mise en œuvre des droits humains et à la protection des minorités, des femmes et des groupes vulnérables;
- Revoir les lois existantes et en projet sous l’angle des droits humains.

Dans la pratique, ce travail peut prendre plusieurs formes institutionnelles. Les OSC locales de droits humains doivent concevoir soigneusement leurs stratégies d’action pour qu’elles reflètent le contexte politique et institutionnel spécifique dans lequel elles travaillent. Tous les pays n’ont pas créé d’institutions nationales de droits humains pouvant servir d’ancrage aux organisations locales en la matière. Pour ces dernières, les deux clés d’une stratégie efficace sont inévitablement le besoin d’accéder à l’information et, dans le même temps, la nécessité de maintenir leur indépendance.

En temps de crise ou d’après-crise, les organisations locales de droits humains doivent également chercher de la matière dans ces différents types de processus et d’institutions:

- Systèmes d’amnistie:
 - Participation aux termes et aux conditions via un processus de dialogue;
 - Discuter de l’expérience d’autres pays avec les branches exécutive et législative;
- Poursuite ciblée:
 - Travailler avec le système pénal pour identifier les criminels de guerre;
 - Travailler avec les victimes d’abus pour aider le processus pénal;

- Education de la communauté quant aux anciens combattants:
 - Travailler avec les communautés locales pour aider à trouver les moyens de ramener les anciens combattants dans la normalité communautaire;
 - Travailler avec les citoyens pour trouver un terrain commun pour la réconciliation;
- Contrôle législatif du secteur de la sécurité via la création d'OSC avec une mission ciblée;⁹
- Commissions de vérité et de réconciliation:
 - Recueillir les preuves et identifier les témoins;
 - Témoigner aux procès.

Là où elle existe, les organisations locales de droits de l'homme doivent mobiliser autour d'une commission de vérité et de réconciliation, ce dont bénéficiera la réforme du secteur de la sécurité. De telles commissions offrent aux organisations de droits humains un outil pour porter au pouvoir les individus qui parlent vrai. Elles constituent aussi une première étape à la réforme des systèmes militaire, policier et judiciaire dans des sociétés post-conflit. De manière spécifique, les groupes de droits de l'homme peuvent leur apporter une contribution inestimable en

- Aidant les victimes à préparer leurs récits;
- Organisant des auditions publiques pour préparer le travail en commission;
- Travaillant avec les victimes pour revendiquer réparation pour les fautes passées;
- Identifiant d'autres bénéficiaires potentiels qui ont été tués ou qui ont quitté le pays;
- Aidant à appliquer les recommandations de la commission en servant de liaison entre la communauté et le gouvernement

La responsabilité de protéger

La 'Responsabilité de protéger' est une doctrine développée en 2001 par la 'Commission internationale sur la souveraineté d'Etat' pour prévenir la violence de masse contre les citoyens à l'intérieur d'un Etat. Elle exprime clairement les devoirs de la communauté internationale pour prévenir la violence, pour réagir si la prévention n'a pas fonctionné et pour reconstruire quand la violence a cessé. Quand un Etat se retranche de son devoir souverain d'assurer le bien-être de ses citoyens, la communauté internationale a, quant à elle, celui d'intervenir pour protéger les civils innocents contre la violence. Tout usage de la force demeure limité aux situations dans lesquels le risque de génocide, de nettoyage ethnique ou de tueries de masse est évident.¹⁰

Le concept d'intervention humanitaire pour la prévention d'un génocide a émergé après l'échec tragique de la communauté internationale au Rwanda. Depuis lors, la 'responsabilité de protéger' a été mieux acceptée et a été incluse dans les recommandations du rapport 'Dans une liberté plus grande' du Secrétaire général, en 2005. Ce concept contient une ligne de conduite en trois points. D'abord, les Etats doivent agir pour prévenir la violence de masse et le génocide. Ensuite, la communauté internationale doit intervenir si la prévention échoue et si la violence gagne. Enfin, après la fin des combats, la reconstruction demande que l'accent soit mis sur la justice et l'état de droit.

⁹ Voir PNUD/DCAF, Démocratiser la sécurité dans les Etats en transition, PNUD, Bratislava, 2006.

¹⁰ Holt, Victoria and Tobias C. Berkman, *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*, Victoria, Washington, D.C, 2006, p.2.

A ce stade de la prévention, les OSC locales de droits humains jouent un rôle important. Elles peuvent protéger les populations civiles contre la violence en développant une capacité de surveillance, en identifiant les points d'entrée pour le dialogue avec le secteur de la sécurité et en organisant des ateliers qui permettent d'instruire le secteur de la sécurité sur ses responsabilités.

Quand une intervention est requise, les groupes internationaux de droits de l'homme doivent jouer un rôle majeur en amenant la communauté internationale à agir pour protéger la vie des civils innocents. Dans le même temps, ils doivent contrôler dans le détail que l'intervention militaire internationale, une fois qu'elle est organisée, a bien les capacités de mener à terme son mandat et que ses actions sont bien conformes aux standards des droits humains et à la législation humanitaire. Par égard à la protection efficace des droits humains, il est important de créer de bonnes relations de travail entre les soldats de la paix et les groupes de droits humains. En raison de cultures institutionnelles différentes et, parfois, d'idées fausses, cela peut se révéler difficile. Il est donc important de dégager des canaux de communication clairs et d'organiser de fréquentes réunions au cours desquels les questions pertinentes de droits humains peuvent être débattues.

Finalement, se pose la question de la reconstruction après qu'un Etat ait connu un nettoyage ethnique ou un génocide. Une justice restauratrice est un élément important dans la transition de long terme vers un système pénal démocratique car elle hâte la guérison psycho sociale nécessaire après un conflit ainsi que les changements dans les systèmes de gouvernance. Les OSC de droits humains jouent un rôle important dans l'élaboration d'une justice restauratrice par le biais d'un travail communautaire. Pour une présentation plus détaillée de ces questions, reportez-vous au chapitre 15 de ce guide qui traite du contrôle du secteur de la sécurité avant, pendant et après un conflit violent.

Encadré 11.5 La société civile et la 'responsabilité de protéger'

Global R2P Civil Society Network (Ndt *Réseau mondial 'responsabilité de protéger' de la société civile*)
Avant l'adoption formelle de la 'responsabilité de protéger', ou 'R2P' tel qu'on la désigne souvent dans les cercles de mobilisation, les OSC constituaient déjà un fort lobby pour cette doctrine. Aujourd'hui les OSC se focalisent sur son application. En septembre 2007, le World Federalist Movement –Institute for Global Policy (WFM-IGP) a créé un *Réseau mondial 'responsabilité de protéger' de la société civile*. Cette initiative a été prise par de grosses ONG internationales de droits de l'homme, telles que Human Rights Watch, International Crisis Group, Oxfam International et Refugees International, et vise à établir un réseau mondial dans lequel seraient représentées des ONG du Nord et du Sud. Le réseau a organisé une série de tables rondes consultatives avec les OSC partout dans le monde afin 1) d'accroître la connaissance de R2P et de la façon dont il s'applique aux conflits dans la région, 2) d'explorer la façon de renforcer les mécanismes régionaux et internationaux de soutien à R2P et 3) de construire des partenariats avec les ONG qui sont intéressées à rejoindre le groupe originel pour former un réseau d'ONG.

<http://responsibilitytoprotect.org/>

La Coalition 'Sauver le Darfour' (Ndt *Save the Darfur Coalition*)

Cette coalition a été créée en 2004 pour exiger la paix et la sécurité pour les peuples du Darfour. C'est à présent une alliance d'organisations confessionnelles, militantes et humanitaires qui mobilisent en vue d'une intervention internationale pour mettre un terme au génocide du Darfour. On peut citer les exemples suivants d'activités militantes déployées par la Coalition: le recueil d'un million de cartes postales deman-

dant au Président Bush d'apporter son soutien à une force multinationale plus puissante pour intervenir au Darfour; une autre initiative a été menée en direction du gouvernement chinois dont on connaît l'influence sur celui du Soudan. En février 2008, la Coalition 'Sauver le Darfour', en partenariat avec d'autres organisations militantes, a publié une déclaration soulignant les quatre actions essentielles que la Chine devrait mener, en plus d'exercer une pression sur le Soudan, pour aider à mettre fin au génocide du Darfour. Cette coalition mit aussi à profit l'attention publique portée à la politique chinoise des droits humains dans la période qui a précédé les Jeux Olympiques en finançant une publicité dans les principales publications d'Europe, d'Asie, d'Afrique et des Etats Unis. La phrase clé de cette publicité disait: «Les jeux que la Chine accueille à Pékin ne peuvent faire oublier ceux qui se déroulent au Darfour.» <http://www.savedarfur.org/>

Approcher les victimes

C'est sans doute la plus importante contribution que les OSC de droits humains peuvent apporter à la tâche complexe de contrôler le secteur de la sécurité, que de conduire et de rendre publique une analyse fouillée des violations de droits humains commises par ce secteur dans un pays donné. Les acteurs humanitaires ont généralement des réseaux étendus de victimes et se trouvent dans une position unique pour établir une relation directe avec les témoins de premier rang des violations des droits humains. Dans la plupart des cas il est nécessaire de recourir aux interviews pour recueillir des données sur les violations. Pour assurer la crédibilité des informations et limiter le danger de représailles, les interviews doivent être menées avec professionnalisme, d'une manière systématique et qui témoigne respect et sincérité. Les points suivants servent de 'check-list' sommaire pour une interview de droits humains:¹¹

Identification des témoins

- Soyez plus proactif que passif pour déterminer qui interviewer.
- Soyez prêt à quitter votre bureau.
- Ne rétribuez jamais un témoignage.

Protection des témoins

- Si possible, recherchez un accord préalable avec le gouvernement pour qu'il n'y ait pas de représailles à l'encontre des témoins.
- Choisissez un endroit où la surveillance est minimale.
- Ne jamais vous référer explicitement aux déclarations d'un témoin quand on en interroge un autre.
- Vous soucier des mesures de sécurité que le témoin s'attend à vous voir prendre.
- Dites clairement que vous ne pouvez garantir la sécurité du témoin.
- Conservez en tout temps les archives en lieu sûr, en les classant non par le nom du témoin mais par un chiffre.
- Évitez les enregistrements audio et vidéo; si des photos sont prises, vous assurer que les victimes ne sont pas identifiables.

¹¹ Ce résumé est fondé sur un manuel exhaustif publié par l'Office du Haut Commissaire pour les droits humains: Manuel de formation sur le contrôle des droits humains, Nations Unies, New York et Genève 2001. Le texte complet est disponible sur http://www.unhchr.ch/pdf/train7_a.pdf

Interviewer le témoin

- Expliquez votre mandat.
- Assurez le témoin que l'information restera confidentielle et expliquez-lui comment.
- Demandez-lui la permission de l'interviewer et utilisez l'information conformément à l'arrangement de confidentialité fait avec lui.
- Laissez le témoin narrer son expérience.
- Evitez de lui donner l'impression de le juger.
- Montrez de l'intérêt à la personne qui, en tant que telle, est digne de respect et d'attention.
- Soyez patient – si vous ne laissez pas le témoin narrer son histoire à sa façon, il risque d'être réticent à parler des sujets délicats.
- Formulez vos questions sur un ton compréhensif.
- Evitez les questions frontales, mais soyez spécifique.
- Soyez attentif à ne pas manifester par votre langage corporel ou par des expressions faciales que vous ne croyez pas à ce qu'il dit.
- Prenez note de l'identité du témoin et de celle des malfaiteurs; s'il est éduqué, demandez au témoin d'épeler chaque nom.
- Clarifiez la chronologie des événements et le détail des lieux – ayez une carte.
- Vérifiez deux fois que les événements relatés ont été directement vécus ou s'il s'agit d'un on-dit
- Vers la fin de l'interview, demandez au témoin s'il a une question à poser ou s'il a pensé à une information complémentaire.
- Discutez des étapes suivantes, parmi lesquelles, si nécessaire, un examen médical.
- Etablir un mécanisme pour rester en contact; organiser éventuellement une réunion de suivi.
- Vérifiez que le témoin a parfaitement compris les modalités de l'interview et qu'il consent toujours à s'y prêter (le témoin a le droit de changer d'avis quant aux conditions et aux modalités d'utilisation des informations qu'il a données).

Documentation d'une interview et investigations complémentaires

- Mettez immédiatement au propre les notes complètes de l'interview.
- Évaluez-en la crédibilité, idéalement via un témoignage concordant d'un témoin neutre.
- Sachez que les victimes sont souvent traumatisées et ne sont pas souvent très claires avec les séquences temporelles.
- Vérifiez l'information collectée auprès des personnes appropriées (par exemple, la famille, les amis, les voisins et d'autres témoins, des experts indépendants et des rapports publics)
- Analysez quels droits humains relèvent de ce cas et soyez spécifique quant aux droits qui ont été violés ainsi qu'à la raison pour laquelle ils l'ont été.
- Demandez de l'information aux autorités appropriées.

Bien trop souvent, les OSC de droits humains se penchent exclusivement sur les victimes civiles des violations de droits humains. Il est pourtant également important de promouvoir les droits humains des personnels des forces armées. En tant que citoyens et êtres humains, ils sont justifiables de la protection des droits humains, laquelle, au sein des forces armées, permet aussi de prévenir, de la part de ces dernières, les cas de mauvaise conduite à l'égard de la population civile. Si les OSC des droits de l'homme parvenaient à détecter systématiquement les violations des droits de l'homme au sein des forces armées et, ensuite, à trouver les points d'entrée appropriés pour les aider à surmonter la culture institutionnelle souvent portée à la violence et aux abus des droits humains, elles auraient non seulement fait un grand pas en avant vers un secteur de la sécurité plus respectueux des droits, mais elles auraient aussi neutralisé un saboteur potentiel des efforts de réforme.

Approcher le secteur de la sécurité

Pour commencer à dialoguer avec le secteur de la sécurité, il faut être conscient des soucis des OSC de droits humains dont les leaders ou leur famille ont souvent été eux-mêmes victimes d'abus perpétrés par le secteur de la sécurité. Les militaires et les policiers hésitent souvent à traiter avec les OSC des droits humains de peur d'être accusés de crimes ou d'actions qui pourraient conduire à des poursuites pénales. De telles craintes sont légitimes, mais elles doivent être surmontées. Voici quelques moyens pour commencer le dialogue à cette fin:

Utiliser d'anciens membres du secteur de la sécurité comme interlocuteurs avec les institutions gouvernementales qui en font partie. Les OSC de droits humains ont souvent pour membres d'anciens soldats ou policiers. Ces individus ont un rapport avec le secteur de la sécurité et sont très utiles pour ouvrir les portes au commandement afin de commencer les conversations.

Utiliser les contacts avec les organisations internationales des droits humains, mais ne pas se reposer sur elles pour établir le programme à long terme avec le secteur de la sécurité. Dans des situations où il n'y a aucun ancien militaire ou policier pour aider à trouver un point d'entrée pour des discussions avec le secteur de la sécurité, les OSC internationales de droits humains jouent un rôle utile en ouvrant quelques portes. Mais ne comptez pas sur leur présence prolongée dans votre pays.

Travailler en coalition avec d'autres OSC locales. Il est important que de tels groupes travaillent ensemble pour traiter avec le secteur de la sécurité. Une approche unifiée permet d'affiner les questions à discuter et évite également la duplication des efforts.

Identifier seulement quelques thèmes très généraux pour la discussion initiale. Si vous commencez par faire l'état des droits de l'homme au sein du secteur de la sécurité, il sera difficile ensuite de progresser dans la conversation. Une façon plus appropriée de cadrer les sujets consiste à faire discuter des membres des communautés politique ou universitaire sur la façon d'améliorer les relations entre civils et militaires. Par exemple, les conversations au sujet des rôles et des missions des forces armées et de la police sont bien moins 'menaçantes' que celles qui se focalisent sur les abus passés. Cela peut paraître évident, mais il est important de constituer une base de confiance avec le secteur de la sécurité en venant à lui avec des sujets qui le mettent à l'aise.

Etablir un groupe de travail avec le secteur de la sécurité et les leaders des OSC de droits humains pour continuer la conversation. Un seul dialogue ne changera pas le cours des politiques du secteur de la sécurité. Il faudra du temps et peut-être des années pour mettre en confiance les deux secteurs. Le bon moyen de démontrer qu'il s'agit d'un processus entre deux joueurs sérieux, également soucieux de la réforme du secteur de la sécurité est de mettre sur pied un mécanisme (soit un groupe de travail, soit un comité) qui se rassemble régulièrement – en plus d'éventuelles autres rencontres non prévisibles.

Le contrôle civil du secteur de la sécurité: Il va au-delà des canaux formels du gouvernement. Pour l'atteindre, il est nécessaire de convaincre les citoyens que les militaires et les policiers respecteront leurs droits individuels et traiteront les civils avec respect. Il faut du temps pour construire cette relation. Les quelques moyens qui s'offrent aux OSC pour créer une base de confiance au niveau local pour appuyer les efforts faits en direction d'un contrôle civil comprennent:

- Le travail tant avec la police que les armées pour inclure l'information sur les droits de l'homme et leurs principes dans la formation de leurs recrues;

- Créer des mécanismes au sein des institutions du secteur de la sécurité qui incorporent des membres de la société civile aux Conseils consultatifs. Cela améliore grandement la compréhension de la façon dont chaque groupe conçoit les droits et cela donne des moyens utiles pour bâtir une plus grande confiance entre le public et les secteurs privés;
- Utiliser la population des collectivités comme interlocuteurs avec les institutions du secteur de la sécurité. Cela aide à bâtir la confiance entre les membres de la communauté et les ministères de la sécurité;
- Travailler pour changer l'état d'esprit du secteur de la sécurité. L'un des facteurs clé de la réforme du secteur de la sécurité est de glisser du paradigme de la protection, initialement destinée au gouvernement, à celui de la protection des citoyens et du maintien de l'ordre public. Ce changement de mentalité prendra certes du temps et une formation de long terme, mais les groupes de droits de l'homme contribuent de l'extérieur à ce processus, en offrant des perspectives sur la façon dont ce nouveau type de rôle peut s'intégrer dans les besoins de sécurité requis par une institution réformée.

Audit de la police sur les droits humains

Une manière pratique pour les organisations de droits humains de s'impliquer dans ces questions est de conduire un audit de la police sur les droits humains. Une orientation utile et détaillée pour un tel exercice a été donnée par un 'Groupe de travail conjoint informel sur la police et les droits humains' qui a fonctionné sous les auspices du programme du Conseil de l'Europe 'Police et droits de l'homme 1997-2000'. Le travail de ce groupe a donné naissance à un guide intitulé 'Activités de police dans une société démocratique – Votre police est-elle championne des droits humains?' Ce guide couvre sept éléments fondamentaux (valeurs élémentaires, personnel, formation, pratique de la gestion, police opérationnelle, structure, responsabilisation) et donne des listes complètes de questions pour l'orientation et d'indicateurs pour l'évaluation.

Bien que ce guide ait été conçu initialement pour des officiers de police comme un moyen d'examiner leur propre performance et celle de leur institution en matière de droits humains, il n'y a pas de raison pour que les OSC n'utilisent pas le même guide pour procéder à une évaluation indépendante. Au terme de certains arrangements, il pourrait même être envisageable de faire participer à cette évaluation un groupe mixte d'experts de la police et de la communauté des OSC. Cela pourrait soit être expérimenté comme un effort conjoint ou comme deux évaluations coordonnées avec le ferme engagement de part et d'autre de les comparer et d'en discuter les résultats de façon constructive. Dans les deux cas les résultats se concluraient par des recommandations politiques concrètes sur la façon de renforcer le respect des droits humains par la police.

L'encadré 11.6 présente un extrait spécifique de ce guide tiré du premier élément constitutif de la méthodologie, les valeurs élémentaires. Il doit être noté, toutefois, que pour une évaluation complète, cet élément ne doit pas être pris isolément. Bien plutôt, tous les éléments doivent être considérés comme complémentaires. Le guide, dans sa totalité, est disponible sur http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedemsoc_eng.pdf

Encadré 11.6 Votre police est-elle une championne des droits humains? Evaluation des valeurs élémentaires de la police

Le service de police doit travailler selon une déontologie qui respecte et promeut les droits humains fondamentaux et l'état de droit	
Test	Indicateurs
Droits humains	
a. Comment les droits humains sont rendus compatibles avec le travail de la police? Dans quelle mesure êtes-vous, ainsi que vos officiers, au courant des droits humains élémentaires?	<ul style="list-style-type: none"> • Les droits humains sont mentionnés dans: <ul style="list-style-type: none"> • la législation de la police nationale • les déclarations de politique officielles • les textes des missions • les codes de conduite et de comportement • les documents opérationnels • Profil donné au cours de la formation et de l'enseignement • Les chefs hiérarchiques s'engagent oralement et efficacement • La sensibilité aux droits humains est un critère pour la promotion
b. Quelles sont les garanties de votre service de police contre les abus d'autorité tel que l'usage arbitraire ou excessif de la force ou du pouvoir?	<ul style="list-style-type: none"> • Instruction, formation, et supervision sur place • Investigations internes et externes • Révision judiciaire sur place • Enregistrement de l'usage de la force par la police • Examen automatique et indépendant des cas de force (mortelle) • Mesures préventives sur place pour lutter contre les mauvais traitements et la torture
c. Dans quelle mesure les droits humains sont-ils respectés et soutenus?	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre et types de plaintes pour abus de pouvoir et autres violations de droits humains • Nombre et types de sanctions imposées, tant disciplinaires que judiciaires • Rapports de presse défavorables • Critiques par les ONG • Pourcentage d'accusés relâchés suite à un travail insuffisant de la police ou à des fautes commises par la police
d. Quelles mesures sont prises pour assurer une égalité de traitement à tous les citoyens, sans égard à la race, au sexe, à la religion, à la langue, à la couleur et aux opinions politiques?	<ul style="list-style-type: none"> • Recrutement d'officiers qui représentent toutes les sections de la société • Instruction et formation avec des principes et des pratiques non discriminatoire
L'état de droit	
e. Quelles sont les bases légales des objectifs et des actions de police?	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de procès intentés à la police • Nombre de conclusions, ou d'ordres judiciaires indiquant un usage excessif de la force • Pourcentage de cas de fouilles non autorisées et d'arrestations illégales imputé à la police
f. Comment une autorité indépendante peut-elle tester la question de la légalité ou de l'interprétation de la loi?	<ul style="list-style-type: none"> • Jugements et jurisprudence • Débats et écrits académiques • Accès à l'opinion légale et à l'avis des spécialistes

Source: Groupe de travail conjoint informel sur la police et les droits humains, *Activités de police dans une société démocratique – Votre police est-elle championne des droits de l'homme?* Conseil de l'Europe, 2001. Guide complet disponible sur http://www.coe.int/T/E/Human_rights/policedem_soc_eng.pdf

Conclusion

Ce chapitre a donné une vue d'ensemble de la législation internationale sur les droits humains avant de s'intéresser au rôle que les groupes de droits humains peuvent jouer dans la réforme et le contrôle du secteur de la sécurité. L'importance accrue des groupes internationaux de droits humains ces dernières décennies a créé un mouvement international qui a attiré l'attention du monde sur les abus commis par le secteur de la sécurité. Ces groupes ont aidé à impliquer la communauté internationale, les organisations internationales et les organisations de la société civile dans l'identification des abus et dans la création de mécanismes propres à remédier à ces violations. Le fait qu'elles soient allées au delà du contrôle traditionnel en cherchant des solutions légales pour les individus victimes de violences endossées par les Etats, marque une nouvelle approche dans le traitement de l'impunité.

La connexion entre les groupes internationaux de droits de l'homme et les organisations locales est parfaitement démontrée par le rôle que jouent les groupes internationaux quand ils renforcent et légitiment les plaintes nationales. La plupart des groupes locaux de droits de l'homme estiment que les OSC internationales des droits de l'homme les ont aidés à exposer leurs luttes au plan international en leur conférant ainsi le pouvoir de pousser leurs demandes au plan national. Mais les actions courageuses des groupes locaux demeurent essentielles pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Il est évident que l'action sur le terrain peut souvent être renforcée par un soutien de l'extérieur, mais ces efforts ne peuvent porter leurs fruits que si des solutions locales sont trouvées qui incorporent les dimensions respectivement culturelles, sociales et politiques qui sont à portée de main.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Donner les moyens aux citoyens de porter plainte pour abus en matière de droits humains

- ✓ travaillez avec des groupes locaux de soutien juridique pour vous assurer qu'ils sont capables de documenter et de déposer une plainte devant une juridiction locale compétente en matière de violations des droits humains
- ✓ travaillez avec les femmes et les groupes minoritaires pour les aider à identifier et à protéger leurs droits

Impliquer le secteur de la sécurité dans les questions de droits humains

- ✓ Utilisez d'anciens membres du secteur de la sécurité comme interlocuteurs avec les institutions gouvernementales qui font partie de ce secteur
- ✓ Utilisez les contacts avec les organisations internationales de droits de l'homme pour établir des contacts
- ✓ Travaillez en coalition avec d'autres OSC locales
- ✓ Etablissez une relation de travail avec le secteur de la sécurité ainsi qu'avec les leaders des OSC de droits humains pour éveiller les consciences sur la question des droits humains au sein du secteur de la sécurité

Assurez la responsabilisation du gouvernement en matière de droits humains

- ✓ Examinez la législation en vigueur et en projet sous l'angle des droits de l'homme
- ✓ Menez et rendez publique une analyse des violations de droits humains commises par le secteur de la sécurité de votre pays ou de votre région
- ✓ Publiez et diffusez des rapports sur les politiques et les activités du secteur de la sécurité gouvernemental
- ✓ Contrôlez la conduite des affaires par les services de sécurité et créez des centres de recueil de données sur les victimes de violations des droits humains.

12

Mark Guthrie et Siphosami Malunga

Assistance juridique et réforme judiciaire

Ce chapitre examine le rôle que les organisations de la société civile (OSC) peuvent jouer dans le contrôle du secteur de la sécurité à travers leurs efforts de mobilisation et l'assistance juridique qu'ils apportent aux victimes des violations de droits humains perpétrées par des membres du secteur de la sécurité. L'activité d'une OSC dans ce domaine peut conduire à améliorer les cadres juridiques pour assurer la transparence et la responsabilisation de ce secteur, notamment par le réexamen des politiques et des pratiques afin d'en assurer la conformité avec la loi ainsi que par la présentation des meilleures pratiques de recours pour les victimes de violations de droits de l'homme, et ce, en accord avec les standards internationaux.

Pour être efficace, une implication dans ces questions demande la combinaison des savoir-faire détaillés dans les chapitres précédents, en termes de contrôle, de recherche, de mobilisation et de sensibilisation. Les efforts faits pour s'assurer du contrôle effectif du secteur de la sécurité doivent être considérés comme une part intrinsèque des efforts plus amples destinés à établir et à développer l'état de droit. Ce dernier, toutefois, n'a pas la même signification pour tout le monde. Les juristes peuvent le faire équivaloir à la légalité, à un cadre légal de fonctionnement et à un système judiciaire indépendant. De leur côté, les organismes d'aide au développement, le considèrent comme un moyen de promouvoir la démocratie au sein d'une économie de marché. Les citoyens ordinaires, quant à eux, peuvent le comprendre comme la responsabilisation des institutions nationales, l'accès à la justice et une protection égale devant la loi. Dans l'ensemble, il comprend toutes ces considérations. Une définition légale de l'état de droit englobe ces trois composants normatifs essentiels:¹

- personne n'est au dessus de la loi;
- toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi;
- la justice est accessible à tous.

Ceci laisse entendre que tous les individus et toutes les institutions, y compris le gouvernement, sont régis par la même loi et en reçoivent égal traitement, mais aussi que les droits humains sont respectés et appliqués par les institutions étatiques. Les efforts pour renforcer l'état de droit entraînent habituellement des activités destinées à s'assurer des points suivants:

- L'indépendance du système judiciaire;
- Un égal accès à la justice;
- L'assujettissement à la même loi et l'égalité de traitement face à la loi pour tous les secteurs de la société, (y compris le secteur de la sécurité);
- Le respect des droits humains fondamentaux par toutes les institutions étatiques, y compris le secteur de la sécurité.

¹ Voir par exemple, http://www.icj.org/article.php3?id_article=3088&id_rubrique=11&lang=en

Chacune des activités présentées dans ce chapitre peut être considérée comme contribuant à ces quatre objectifs. Chaque OSC a sa propre préoccupation. Certaines pourront être impliquées dans la surveillance et la documentation des violations des droits humains en général, alors que d'autres pourront se focaliser sur des sujets spécifiques tels que la violence sexuelle ou domestique. Quelques OSC pourront faire campagne pour les droits de certains groupes (par exemple celui des prisonniers), alors que d'autres pourront apporter des conseils et une assistance juridiques aux individus: chacun de ces efforts constitue une contribution substantielle au contrôle du secteur de la sécurité.

Il y a trois grands domaines dans lesquels les OSC peuvent jouer un rôle important en participant à la réforme judiciaire et en apportant une assistance juridique:

- Mobilisation: campagne pour l'adoption d'un cadre légal de contrôle du secteur de la sécurité, identification des aspects spécifiques de la réforme et mobilisation pour l'application de meilleures politiques et de meilleures pratiques;
- Assistance dans des cas individuels;
- Apport d'une assistance technique.

Réforme légale: de meilleures politiques et de meilleures pratiques

Les OSC peuvent jouer un rôle crucial en apportant des modifications aux lois qui régissent le secteur de la sécurité, ses politiques et ses pratiques. Elles peuvent le faire en identifiant les domaines à réformer, en mobilisant autour de lois, de politiques et de pratiques à réformer et en apportant leur assistance technique aux organismes et aux institutions indépendants ou étatiques. Les OSC doivent être capables d'identifier les questions qui se rapportent aux cadres législatifs, ainsi qu'aux politiques et aux pratiques du secteur de la sécurité. Elles doivent porter ces questions à la connaissance du public et faire des propositions pour leur solution. Cette section présente quelques unes des questions qui pourraient mobiliser une OSC ainsi que des exemples d'assistance technique que les OSC pourraient apporter dans ce domaine.

Quelques unes des questions sur lesquelles les OSC pourraient se mobiliser et donner une plus-value technique comprennent:

- La création d'un cadre juridique pour le contrôle du secteur de la sécurité;
- Une réforme législative pour assurer sa transparence, son efficacité et sa responsabilisation;
- L'amélioration des politiques et des pratiques du secteur de la sécurité;
- Le contrôle des violations de droits humains commis par ses personnels;
- L'intégration d'une perspective de parité sexuelle dans le contrôle du secteur de la sécurité, de ses politiques et de ses pratiques;
- Le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Chacune de ces questions donne l'occasion aux OSC de s'impliquer, en tant qu'associations civiques, groupes de défense des droits humains, de défense des femmes, de défense des droits des prisonniers, groupes pour la réforme légale, groupements de fonctionnaires de sécurité masculins et féminins ou groupes travaillant pour combattre la traite des êtres humains, pour ne donner que quelques exemples.

Créer un cadre juridique pour la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité

Chaque Etat a besoin de créer un cadre juridique pour permettre le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité. Les Etats sortant d'un conflit ou en transition peuvent avoir besoin de faire d'abord figurer le principe-même du contrôle et de la conduite démocratique dans leurs constitutions. Les OSC peuvent faire pression pour que ces gouvernements acceptent ce principe et suscitent la prise de conscience de leurs citoyens sur la nécessité du contrôle civil du secteur de la sécurité. C'est une façon pour les OSC de contribuer efficacement à la création d'une culture des droits humains dans leur pays

Encadré 12.1 Loi-type sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

En 2002 le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a développé conjointement avec l'Assemblée parlementaire de la CEI, une 'Loi-type sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité' pour aider les anciens pays soviétiques à créer une législation nationale qui comprenne le concept d'un contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans leurs pays. La loi type s'inspire du 'Code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico militaires de la sécurité' (1994), qui insiste sur le fait que le contrôle politique et démocratique sur les forces de sécurité militaires, paramilitaires et intérieures ainsi que sur les services de renseignement et sur la police est un élément de stabilité et de sécurité indispensable.

On peut trouver la loi-type sur http://www.dcaf.ch/_docs/bm_fluri_nikitin_cis_model.pdf (anglais) et http://www.dcaf.ch/_docs/bm_fluri_nikitin_cis_model_ru.pdf (russe)

En juin 2003, en se fondant sur la loi-type ci-dessus, le parlement ukrainien a adopté une loi sur le contrôle démocratique des organisations militaires étatiques et de maintien de l'ordre.² Un exemple de l'application de ce type de loi peut aussi être trouvé au Kirghizistan, où, en janvier 2007, une 'Loi sur le contrôle du secteur de la sécurité' a été adoptée³ Dans le même registre, ce pays s'est également appliqué à légiférer sur les activités de police et sur les politiques pertinentes, compatibles avec les normes internationales.⁴

Transparence et responsabilisation

Les OSC peuvent faire campagne pour s'assurer qu'il existe bien des lois et des structures qui garantissent une conduite transparente et responsable de la part du secteur de la sécurité. En appui du contrôle démocratique du secteur de la sécurité, les questions suivantes sont particulièrement importantes et méritent d'être défendues:⁵

- Des services militaires, policiers et pénitentiaires responsables devant le parlement et l'établissement de commissions parlementaires pour examiner régulièrement leur comportement;

² Pour une analyse complète de la législation ukrainienne sur le secteur de la sécurité, voir Colston, Fluri et Piroshkov, 'The Security Sector Legislation of Ukraine', 2006, en particulier pp. 163-175; disponible sur <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=25915&nav1=4>

³ <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011107.shtml>

⁴ Voir www.osce.org/item/13866.html

⁵ pour plus d'information sur la mobilisation, voir le chapitre 5 de ce guide

- L'instauration d'une autorité de la police comprenant une représentation communautaire et qui soit responsable du contrôle des politiques et des pratiques policières;
- L'assurance que les services militaires, policiers et pénitentiaires sont responsables devant les cours de justice civiles pour toutes les violations de droits humains et infractions à la loi;
- La création d'institutions nationales de droits humains, avec un mandat pour enquêter sur les accusations de violations de droits humains portées contre le secteur de la sécurité;
- La ratification par les Etats du 'Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants' dont les dispositions comprennent l'inspection internationale menée par le 'Sous-comité des NU pour la prévention de la torture' (SPT) et l'établissement d'un 'Mécanisme national de prévention' (MNP) pour l'inspection des lieux de détention;
- Un système étatique de pensions pour les victimes de violations de droits humains;
- La création de commissions d'affectation comprenant une représentation communautaire ainsi qu'un processus ouvert et juste pour la désignation des juges;
- L'institution de fora au sein desquels OSC et les représentants du secteur de la sécurité peuvent participer pour débattre ensemble des questions de préoccupation commune.

Soutenir la réforme des politiques et des pratiques du secteur de la sécurité

Les OSC ont souvent une expérience communautaire de première main sur les pratiques et les procédures opérationnelles des institutions du secteur de la sécurité, spécialement celles des services militaires, policiers et pénitentiaires. Les OSC qui travaillent sur un sujet particulier (tel que les droits des enfants, la violence domestique ou sexuelle, les questions relatives aux lesbiennes, aux homosexuels, aux bisexuels et aux transsexuels, la traite des êtres humains, le handicap mental, les droits des minorités ethniques, les droits des prisonniers, la surveillance, les droits des femmes) et qui rendent compte des violations de droits humains seront généralement capables de se fonder sur leur expertise quand ils plaideront pour les réformes du secteur de la sécurité et pour la révision des pratiques de son personnel. Dans ces circonstances, les OSC peuvent agir comme des canaux de communication entre ceux qu'ils représentent et le gouvernement. Voici quelques exemples de campagnes destinées à pousser à la réforme des politiques et des pratiques:

- Politiques et pratiques opérationnelles qui respectent les droits humains, spécialement le droit à la vie, à la liberté et à l'intégrité physique, le droit à un jugement équitable, le droit à la propriété et le droit à une vie privée;
- Le respect par les forces de sécurité du principe d'usage minimum de la force;
- Procédures disciplinaires et de plainte équitables au sein du secteur de la sécurité;
- Procédures rigoureuses et équitables internes au secteur de la sécurité pour enquêter sur les accusations de mauvaise gestion;
- Représentation accrue des femmes au sein du secteur de la sécurité;
- Pratiques qui tiennent particulièrement compte des besoins des groupes marginalisés des personnes les plus vulnérables, les handicapés mentaux et les victimes de crimes, de viol et de violence domestique.

Les OSC ont de nombreuses occasions de surveiller l'impact des politiques opérationnelles sur les pratiques et sur le code de conduite du secteur de la sécurité. Ces occasions peuvent se présenter suite à l'analyse de faits dévoilés par des cas individuels que les OSC ont instruits auxquels ils ont apporté une assistance juridique ou

un soutien moral ou psychologique. Par exemple, la documentation de cas individuels peut mettre en évidence le degré d'usage de la force des militaires à l'encontre de la population civile.

La surveillance des procès, et spécialement celle qui comprend l'accès aux stades préliminaires d'un procès, peut constituer une source abondante d'information sur les pratiques de la police. Par exemple, elle peut donner des indices utiles quant au traitement physique des détenus par la police et quant à l'exercice du droit à l'assistance juridique. Dans leurs relations avec les victimes et avec la police, les OSC qui travaillent et luttent contre la traite des êtres humains, sont amenées à évaluer les standards par rapport auxquels la police en traite les victimes. Les OSC qui surveillent les lieux de détention et qui peuvent, par exemple, faire partie du 'Mécanisme national de prévention' (MNP) prévu par le 'Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants' (OP-CAT) seront bien placées pour juger de la conformité avec les procédures opérationnelles agréées ainsi qu'avec les standards de bonne pratique.⁶ Les OSC peuvent aussi couvrir certains événements spécifiques impliquant l'exercice par le personnel du secteur de la sécurité de ses pouvoirs et ainsi de surveiller des assemblées publiques afin d'évaluer l'usage de la force fait par la police ou les militaires pour maintenir l'ordre public.

L'encadré 12.2 illustre les instruments et les directives internationaux des droits de l'homme qui servent de guide pour l'assistance et l'aide juridiques dans le contrôle du secteur de la sécurité.

Encadré 12.2 Instruments universels des droits humains, documents de politique et directives internationales concernant le contrôle du secteur de la sécurité

- Protection des prisonniers et des personnes sujettes à d'autres mesures que l'emprisonnement
- Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus
- Principes de base pour le traitement des détenus
- Ensemble de principes pour la protection de toute personne sous toute forme de détention ou d'emprisonnement
- Ensemble de règles minima des Nations Unies pour les mesures non carcérales (Règles de Tokyo)

Protection des délinquants infantiles et mineurs

- Règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de leur liberté
- Ensemble de règles minima des N.U concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing)
- Règles sur les enfants dans le système de justice pénal
- Règles des N.U pour la prévention de la délinquance des mineurs (Règles de Riyad)

Protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

- Déclaration sur la protection de toutes les personnes soumises à la torture et à d'autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants
- Convention contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants (CAT)

⁶ Voir aussi l'Association pour la prévention de la torture, et, plus spécialement 'Guides pour la visite des lieux de détention' http://www.apt.ch/component/option,com_doc-man/task,cat_view/gid,58/Itemid,59/lang,en/; et le chapitre IX du Manuel de formation des NU pour le contrôle des droits humains (anglais, français, russe et espagnol) <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/training.htm>

- Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OP-CAT)
- Principe sur l'investigation effective et la documentation de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

Prévention et investigation des exécutions sommaires et arbitraires

- Principes sur l'investigation effective des exécutions illégales, arbitraires et sommaires

Standards et codes de conduite pour les responsables du maintien de l'ordre

- Code de conduite pour les responsables du maintien de l'ordre
- Principes de base sur l'usage de la force et des armes à feu par les responsables du maintien de l'ordre

Protection du système judiciaire et des juristes

- Principes de base sur l'indépendance du pouvoir judiciaire
- Principe de base sur le rôle des juristes
- Règles concernant le rôle des procureurs

Protection contre d'autres manifestations de la force

- Déclaration des principes de base de la justice pour les victimes de crimes et d'abus de pouvoir
- Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
- Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (non encore en application)

Droits à la justice

- Principes de base sur le droit à une mesure de redressement et à réparation

Règles et recommandations des organisations régionales

- Code de Conduite sur les aspects politico militaires de la sécurité– (OSCE/ comité spécial du forum pour la coopération de sécurité)⁷
- Recommandation 1713 (2005)⁸ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Sources:

<http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#instruments>

http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1713.htm>

⁷ http://www.osce.org/documents/fsc/1994/12/4270_en.pdf

⁸ <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta05/erecl713.htm>

L'information recueillie de cette façon peut être utilisée pour soutenir des campagnes pour la réforme du cadre juridique du contrôle civil ainsi que pour la réforme des politiques et des pratiques. De telles campagnes peuvent prendre les formes suivantes:

- Contribution aux rapports ou à leur publication;
- Campagnes dans les médias;
- Travail avec les membres du parlement;
- Participation à des auditions ou à des comités parlementaires;
- Participation à des processus consultatifs;
- Commentaires sur les projets de loi.

Intégrer une perspective de parité sexuelle

En prônant la prise en compte des questions de parité, les OSC peuvent contribuer à la création d'un système de contrôle plus largement représentatif de la société et d'un secteur de la sécurité plus respectueux des droits humains et plus réactif aux besoins de tous les membres de la société. Leur connaissance et leur expérience des questions leur donnent l'autorité nécessaire pour attirer l'attention sur des menaces sécuritaires spécifiques pesant sur des membres vulnérables de la communauté et pour identifier les politiques et les pratiques qui répondent aux besoins de ces groupes. Dans les sociétés post conflit, là où la violence d'ordre sexuel est une préoccupation particulière, les OSC peuvent plaider pour l'introduction de nouvelles lois. Un tel exemple peut être trouvé au Liberia où l'Association des avocates du Liberia s'est révélée déterminante pour la rédaction d'une nouvelle loi sur le viol qui est entrée en application en février 2006.⁹

L'encadré 10.6 du chapitre 10 de ce guide donne une liste de lois et d'instruments internationaux sur la sécurité et la parité hommes/femmes, utiles pour les OSC dans leurs actions de mobilisation pour l'intégration d'une perspective de parité sexuelle dans le processus de création d'un cadre juridique de contrôle et dans la mise en œuvre des politiques et des pratiques.

Renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire

Comme il l'a été dit ci-dessus, les OSC peuvent faire campagne pour la création de comités indépendants de nomination à des postes judiciaires, qui pourraient inclure des représentants de la communauté afin de s'assurer de l'affectation de magistrats indépendants, capables de protéger et de promouvoir les droits humains pour tous. Dans des sociétés post conflit et en transition qui mènent des poursuites judiciaires internes à l'encontre des crimes de guerre, les OSC peuvent se mobiliser pour assurer l'investigation correcte et impartiale des accusations ainsi que le procès rapide de ceux qui sont accusés de crimes de guerre.

⁹ http://www.iss.co.za/index.php?Link_id=Z6&sLink_id=3806&Link_type=12&sLink_type=12&tmpl_id=3

Encadré 12.3 Réforme judiciaire en Géorgie: le rôle de l'ALPE

Avant l'indépendance, les Géorgiens s'étaient habitués à un système judiciaire qui n'était ni équitable ni indépendant. Quand le pays s'est lancé dans une série de réformes pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire au début des années 90, l'Association pour l'éducation juridique de la population (Ndt Association for Legal Public Education) (ALPE), une OSC géorgienne, aida à combler la lacune entre les cours de justice et le public, permettant ainsi de responsabiliser les opérations quotidiennes de la Justice.

L'ALPE a travaillé sur de nombreux projets dans différents domaines pour renforcer le pouvoir judiciaire en Géorgie. Parmi eux, la production de programmes télévisuels hebdomadaires sur les questions judiciaires, la publication d'un supplément juridique à l'un des grands journaux du pays ainsi que des activités hors programme pour les enfants des écoles.

Plus important encore, l'ALPE a permis d'ouvrir des bureaux publics d'information dans les tribunaux pour aider les citoyens à régler leurs querelles. Elle a aussi diffusé le code de déontologie judiciaire et développé des mécanismes pour assurer la transparence et la responsabilisation des instances judiciaires.

Source: <http://siteresources.worldbank.org/EXTDEVCOMMENG/Resources/KGB.pdf>

Participation des OSC pour l'avènement de la réforme

La mobilisation des OSC pour la réforme peut prendre de nombreuses formes différentes. Selon la question traitée, elle peut utiliser une ou une combinaison des moyens suivants:

- Plaidoyer au cours des auditions ou devant les comités parlementaires;
- Pression sur les parlementaires et les autorités locales et régionales;
- Plaidoyer dans le cadre de commissions d'enquête;
- Commentaires sur les projets de loi;
- Participation à la rédaction des projets nationaux de paix et de constitution;
- Travail avec les institutions des droits humains;
- Participation au Mécanisme national de prévention du 'Protocole facultatif à la Convention contre la torture';
- Participation à des tables rondes;
- Participation à des fora d'ONG;
- Campagnes de presse: conduite ou participation;
- Production de rapports, ainsi que de documents de politique ou de publicité;
- Organisation de pétitions;
- Campagne pour des cas individuels afin de mettre en lumière des domaines à réformer;
- Organiser des manifestations publiques.

Des exemples de contribution de la société civile aux discussions publiques, à la sensibilisation et à la mobilisation ont été présentés dans les chapitres précédents de ce guide. Un autre exemple peut être trouvé en Afrique du Sud, pays dans lequel les consultations publiques sur la sécurité et la perception publique des menaces ont été prises en compte pour la formulation du cadre national de sécurité, ce qui a conduit à un glissement du paradigme d'une sécurité se définissant par rapport à l'état à celui d'une 'sécurité se définissant par rapport à l'individu'.¹⁰

En particulier et en ce qui concerne les réformes judiciaires et les révisions politiques visant à sauvegarder les droits humains au sein du secteur de la sécurité, les institutions des droits humains et les OSC peuvent travailler en partenariat pour promouvoir la protection de ces droits. L'encadré 12.4 donne l'exemple d'une telle collaboration en Afrique du Sud.

Encadré 12.4 Partenariats avec la société civile contre la xénophobie et la violence armée: la Commission sud-africaine des droits humains

Les abus de droits humains contre les étrangers sans papiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés en Afrique du Sud sont un véritable problème, exacerbé par le niveau croissant de la xénophobie et de la violence à l'encontre des étrangers dans le pays.

Depuis sa création, la Commission sud africaine des droits humains a dédié une part considérable de ses ressources aux droits humains des migrants et des réfugiés ainsi qu'à la surveillance et à la documentation des violations et des abus de droits humains. On estime d'ailleurs que ces abus, comme les extorsions de fonds par la police et comme la pratique continue de violations de droits humains dans un centre de rétention privé constituaient les risques les plus graves encourus par les migrants et les réfugiés.

Pour accroître sa capacité de recherche et recueillir des données pertinentes, la Commission a développé un partenariat avec plusieurs écoles de droit d'Afrique du Sud en février 1998. Travaillant en liaison étroite avec le 'Centre d'études juridiques appliquées', le 'Dispensaire de droit de l'Université de Witwatersrand' et 'Avocats pour les droits humains' –une ONG indépendante- (Ndt: *Centre for Applied Legal Studies, the Law Clinic of the University of Witwatersrand and Lawyers for Human Rights*) la Commission put ainsi recueillir ses données en interviewant les victimes, ce qui lui permit d'attirer l'attention sur la question et de plaider pour des solutions dans un rapport public. La formation donnée aux participants à ce projet devrait aussi porter ses fruits dans le long terme en générant de l'intérêt pour les droits humains au sein d'une variété d'écoles de droit et en formant ainsi un encadrement de 'travailleurs des droits humains' bien éduqués et ayant une expérience du terrain.

Source: Human Rights Watch, 'Government Human Rights Commissions in Africa', <http://www.hrw.org/reports/2001/africa/overview/contributions.html>

¹⁰ Kenkel, Kai Michael, 'Civil Society Participation in Defence Policy Formulation: Academic Experts and South Africa's Post-Apartheid Defence WhitePaper' in *Journal of Security Sector Management* Vol.4, No.1, 2006, http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_0401_kenkel_civil_society.pdf?CFID=813174&CFTOKEN=56570795

Assistance technique pour l'avènement de la réforme

Les OSC ont souvent une grande expérience qu'ils peuvent partager avec le secteur de la sécurité pour aboutir à la réforme tout à la fois de son cadre juridique, de ses politiques et de ses pratiques. Cette assistance technique peut prendre les formes suivantes:

- Apporter des preuves devant une commission ou au cours d'une audition parlementaires;
- Aider à la rédaction de la législation;
- Formation sur les droits humains pour les personnels du secteur de la sécurité sur des sujets généraux et spécifiques (tels que la violence d'origine sexuelle, ou la traite d'êtres humains);
- Formations et séminaires pour les personnels militaires, policiers, pénitentiaires et judiciaires sur l'impact des politiques du secteur de la sécurité sur certaines communautés;
- Pilotage de projets de surveillance de procès pour identifier les violations de droits humains et les domaines à privilégier pour une réforme judiciaire;
- Briefings aux décideurs et aux législateurs;
- Participation à des tables rondes pour discuter des aspects de la législation et des pratiques du secteur de la sécurité;
- Briefing des corps d'inspection internationaux (tels que le 'Sous-comité de l'ONU pour la prévention de la torture et le Comité européen pour la prévention de la torture), avant et pendant leurs visites du pays;
- Agir comme un intermédiaire entre les forces de sécurité et les groupes vulnérables;
- Participer à des groupes chargés de surveiller la mise en œuvre des lois et de la pratique en ce qui concerne le secteur de la sécurité (par exemple les groupes créés pour contrôler les réformes du système judiciaire)
- Soumettre l'information sur la conduite passée des juges à l'autorité concernée dans les sociétés sortant de conflit ou en transition et dans lesquelles les membres de la magistrature sont astreints à un nouveau processus de sélection;
- Participer aux commissions d'affectation des magistrats.

Le rôle d'assistance des OSC pour les cas individuels

Cette section traite du rôle que peuvent jouer les OSC dans des cas individuels en s'assurant que l'Etat remplit bien ses obligations et apporte l'assistance technique dont il est capable aux victimes des violations de droits humains.

Services gratuits – assistance juridique et conseils judiciaires

Les groupes de la société civile ont fait la preuve de leur excellence en matière de conseils judiciaires et d'aide juridique aux groupes vulnérables. Ces groupes, qui comprennent des migrants, des minorités ethniques, des gens sans terre et sans abri, des personnes déplacées de l'intérieur ou des réfugiés, des personnes handicapées et d'autres encore qui, pour différentes raisons, peuvent ne pas être capables d'accéder à l'assistance dont ils ont besoin. En leur offrant des services d'assistance et des dispensaires juridiques (Ndt: *legal clinic*), géographiquement accessibles et gratuites, l'accès à l'assistance juridique est ainsi donné à ceux qui sont dans le besoin; cela redonne ainsi du pouvoir aux individus ou aux groupes qui font l'objet d'accusations ou de poursuites de la part des organismes ou des institutions liées au secteur de la sécurité. En fonction du contexte, le champ d'action et les dispositions des dispensaires juridiques peuvent varier.

Au Sri Lanka, un Tsunami a ravagé les côtes du pays le jour de Noël 2004, en faisant plus de 30 000 victimes et plusieurs centaines de milliers de sans abri. Pour aider les survivants à recouvrer des cartes d'identité, des certificats de naissance et de mariage, des documents de propriété et autres, des services d'assistance juridique furent mis en place par une collaboration active entre la Commission nationale des droits humains et de nombreuses sociétés et organisations nationales et internationales à but non lucratif. Face à la détérioration de la situation sécuritaire dans le pays qui a coïncidé avec la période de récupération post Tsunami, les services d'assistance furent de plus en plus sollicités par les familles dont les enfants avaient été enlevés et recrutés de force comme enfants soldats et dont les pères ou les épouses avaient disparu. Dans de nombreux pays industrialisés, et de façon croissante dans les pays en développement, les associations de barreau nationales, les universités et d'autres groupes de la société civile créent des partenariats pour apporter des services gratuits aux groupes vulnérables.¹¹

Aux Etats-Unis, ce type de collaboration est devenu très professionnel, comprenant le développement de standards et de procédures d'accréditation pour les institutions partenaires ainsi qu'un contrôle des services juridiques rendus par des non professionnels.

Diriger un dispensaire juridique

Les dispensaires juridiques peuvent jouer un rôle vital pour la protection des droits des victimes, spécialement dans les pays ou les régions dans lesquels l'accès à la justice est limité, et où certains besoins juridiques ne sont pas pris en compte. Toutefois l'apport de conseil et d'assistance juridique comporte d'énormes responsabilités. Donner un avis juridique implique non seulement une connaissance de la loi et des procédures mais aussi l'exercice de son jugement. Pour chaque cas il faut s'assurer des faits, identifier la question centrale, déterminer l'objectif recherché et la stratégie pour l'atteindre. Toute OSC qui envisage de créer un dispensaire juridique doit bien évaluer sa capacité à le faire ainsi que l'environnement dans lequel il opèrerait. Les points à considérer sont les suivants:

Opérations et environnement

- Quel est le besoin pour un dispensaire juridique? Dans quelle mesure un nouveau dispensaire viendrait-il compléter les fournisseurs locaux de services juridiques?
- Quel est le champ de l'assistance proposée? Est-ce uniquement pour donner des conseils ou pour la représentation devant une cour ou d'autres tribunaux, ou les deux? Au civil, au pénal ou aux deux?
- Quelle sera l'audience cible du dispensaire? Se consacrera-t-elle à l'assistance de certains groupes vulnérables ou aura-t-elle une audience plus large?
- Comment le dispensaire se fera-t-il connaître et établira-t-il sa crédibilité au sein de son audience cible?
- Quel champ géographique aura-t-il? Aura-t-il des services mobiles? Exercera-t-il à temps plein ou partiel?
- Y a-t-il un risque potentiel pour la sécurité physique de ses clients et du personnel s'ils sont associés au dispensaire? Peut-il opérer dans un environnement sûr? Quelle sécurité peut-il offrir?
- Quels sont les coûts prévisibles de l'opération? Quel est le financement disponible pour le fonctionnement du dispensaire et pour soutenir les actions judiciaires individuelles?
- Le dispensaire sera-t-il tenu civilement responsable des conseils rendus?

¹¹ PNUD, Société civile et PNUD au Sri Lanka: Partenariats en situations de crises, 2007, http://www.undp.org/partners/cso/publications/Civil_Society_and_UNDP_in_Sri_Lanka_partnerships_in_crisis_situations.pdf

Capacité et partenaires

- De quels savoir-faire techniques l'encadrement aura-t-il besoin? (interviews, rédaction, compétences juridiques)? Des juristes professionnels et semi professionnels sont-ils disponibles pour former l'équipe du dispensaire?
- Peut-il assurer la confidentialité des consultations et des enregistrements? Peut-il assurer une gestion convenable des enregistrements et des cas traités?
- Le dispensaire peut-il faire progresser les cas rapidement?
- Quelles sont les occasions de collaborer avec des juristes ou des groupements de juristes compréhensifs afin de pouvoir bénéficier de leur expertise?
- Y a-t-il du personnel médical compréhensif et disponible auxquels les clients peuvent être adressés afin d'évaluer et de documenter leurs dommages physiques?
- Le dispensaire peut-il donner aux clients un soutien moral et psychologique complémentaire ou doit-il les adresser à des organisations qui prodiguent ces services?
- Quelles alliances peuvent être passées avec des organisations gouvernementales internationales ou des ONG afin de mettre en valeur le profil du dispensaire, assurer sa protection, lui assurer une expertise externe et aider à son développement professionnel?

Ci dessous figurent quelques unes des considérations pratiques dont les OSC doivent tenir compte quand elles mettent sur pied des dispensaires juridiques:

Espace physique (fixe ou mobile): nécessaire pour recevoir des clients qui recherchent un avis juridique; il doit permettre de procéder à des consultations dans une atmosphère protégée. Autant que possible les OSC devront prévoir un espace séparé pour que les personnes puissent attendre sans être exposées.

Vous faire connaître: Les OSC doivent faire parler de leurs services, préparer de petites publicités et des prospectus qui expliquent brièvement les domaines couverts par le dispensaire juridique ainsi que de l'information de contact. Les prospectus peuvent être placés dans les bâtiments municipaux ou communautaires, dans les services d'immigration et dans les services de santé et d'aide familiale. Les OSC peuvent aussi envisager la radio et d'autres média pour faire connaître leur travail.

Tendre la main aux groupes cibles: Là où les possibilités de transport sont insuffisantes et où il est difficile pour les OSC d'accéder à leurs groupes cibles, elles doivent recourir à des dispensaires mobiles pour améliorer l'accès à leurs services; quand cela est approprié, elles peuvent envisager de coopérer avec des institutions sociales, des hôpitaux et d'autres partenaires pour installer leur dispensaire juridique dans leurs murs de manière régulière afin de devenir une référence permanente pour certains clients de ces institutions et ainsi accroître leur action extérieure.

Expertise: Les OSC doivent envisager des partenariats avec des institutions de droits humains, des associations de barreau nationales et locales, des universités et des écoles de droit de manière à offrir une expertise juridique diversifiée et à être capable de répondre aux différents besoins.

Définir la façon d'opérer du dispensaire:¹² Les OSC doivent s'efforcer:

- D'établir un processus de triage afin d'identifier les domaines dans lesquels le client a besoin d'aide afin de le conseiller ou de l'adresser ailleurs;

¹² The Western Canada Society To Access Justice, www.accessjustice.ca/lawyers/client_issues.asp Il y a beaucoup de matière disponible sur Internet sur ces questions. Voir: A Basic Guide to Legal Standards and Practice, Human Rights First, http://www.humanrightsfirst.org/pubs/descriptions/fair_trial.pdf; UK National Occupational Standards for Legal Advice, http://www.ukstandards.co.uk/Find_Occupational_Standards.aspx?NosFindID=4&Suit-eID=796 et www.accessjustice.ca/lawyers/procedure.asp

- Définir des termes d'engagement clairs avec les clients en matière de responsabilité (par exemple la documentation relative au client et à son affaire reste le plus souvent avec le client, les termes d'engagement peuvent se limiter à l'unicité du conseil, le fait qu'un contact peut être maintenu entre le client et le dispensaire, mais pas nécessairement avec le même juriste);
- Garder une trace des entretiens: les OSC doivent préparer un résumé avec autant de détails que possible sur le conseil donné à leur client et ses dates de péremption; en donner une copie au client et en conserver une dans son dossier en cas de réclamation;
- La préparation des documents doit se faire en encourageant les clients à les rédiger eux-mêmes avec votre aide; si un client a des difficultés pour écrire, lui suggérer d'amener un ami pour aider lors de la prochaine réunion.

En plus de l'installation matérielle d'un tel dispensaire, et en fonction de l'expertise technique de l'organisation et des infrastructures de télécommunications du pays en question, les OSC peuvent envisager de donner des conseils juridiques d'ordre général sur Internet afin de toucher une plus large audience. L'encadré 12.5 en donne un exemple.

Encadré 12.5 Vos Droits: site d'information Internet pour le Royaume Uni par 'Liberty'

Le 'ONG britannique 'Liberty' a un site Internet dédié aux droits des individus confrontés à différentes situations dont celles de victimes, de témoins, de suspects et d'accusés. Le site passe en revue les pouvoirs juridiques relevant des autorités ainsi que les droits de l'individu, et il peut être utilisé par les citoyens pour s'assurer d'un traitement équitable

<http://www.yourrights.org.uk/>

Obligations de l'Etat

Les Etats ont le devoir général d'assurer la protection effective des droits humains,¹³ ce qui les contraint aux obligations suivantes:

- Prévenir la violation des droits humains;
- Prodiguer des soins à domicile aux victimes de telles violations¹⁴;
- Enquêter sur les violations présumées des droits humains;
- Poursuivre ceux que l'on suspecte d'avoir violé les droits humains;
- Punir les coupables de telles violations.

¹³ ICCPR Article 2(1) (http://www.unhcr.ch/html.mem3/b/a_ccpr.htm)

¹⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme Article 8.

Cette section traite du rôle que les OSC peuvent jouer dans les cas individuels en s'assurant que l'État remplit bien ces obligations et apporte bien l'assistance technique qu'elles doivent aux victimes des violations de droits humains. Il est d'abord nécessaire de distinguer entre:

- 'Les violations de droits humains': actes ou omissions commis par l'État ou ses agents; et
- 'Les abus de droits humains': actes ou omissions commis par des forces non-étatiques contre les droits humains d'autrui

Il est important de noter que l'État ne peut être tenu pour responsable qu'en rapport avec les violations et non avec les abus de droits humains. Toutefois l'État a l'obligation de protéger ses citoyens contre toute atteinte portée contre eux par des acteurs non étatiques et de prendre toute action contre ces derniers pour quelque abus que ce soit.

Ensuite, il est important de comprendre ce qu'est une 'victime': au paragraphe 1 de la 'Déclaration des Nations Unies sur les principes élémentaires de la justice pour les victimes de crime et d'abus de pouvoir' (1985)¹⁵ les 'victimes d'un crime' sont définis comme:

«...des personnes qui, individuellement ou collectivement ont souffert de mauvais traitements, y compris de blessures physiques et mentales, de souffrances émotionnelles, de pertes économiques ou d'une privation substantielle de leurs droits fondamentaux, suite à des actes ou des omissions commis en violation des lois pénales en vigueur au sein des Etats Membres, y compris les lois qui proscrivent l'abus criminel de pouvoir»,

Toutefois, les violations de droits humains ne se limitent pas à celles de la loi pénale, mais peuvent recouvrir celles de la loi civile. C'est pourquoi une victime peut être considérée comme une personne dont les droits humains et les libertés fondamentales, internationalement et nationalement reconnus, ont été violés à la suite d'actions ou d'omissions gouvernementales.

Là où des violations de droits humains sont susceptible d'avoir été commises par les membres du secteur de la sécurité, les OSC peuvent jouer un rôle important en s'assurant que les responsables sont tenus pour tels et que les victimes reçoivent réparation. Le rôle que les OSC peuvent jouer pour soutenir les victimes est reconnu au paragraphe 18 de la Déclaration (ci-dessus), qui précise:

“Les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale nécessaire par des moyens gouvernementaux, volontaires, communautaires et autochtones.»

En apportant leur assistance dans des cas individuels, les OSC peuvent contribuer plus avant et de façon valable, à la promotion et à la protection des droits humains en général.

Sanctions pénales et réparations pour les violations de droits humains

Les membres du secteur de la sécurité – qui comprend les services militaires, policiers et pénitentiaires – sont assujettis à la loi, en tout temps, dans l'accomplissement de leurs tâches. Ils peuvent se voir confier des pouvoirs plus importants que ceux dont jouissent les membres ordinaires du public (notamment celui d'arrêter),

¹⁵ <http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/victims.pdf>

mais l'exercice de ces pouvoirs est toujours régi par la loi. L'usage de la force doit être limité à ce qui est raisonnablement nécessaire et il doit toujours y avoir des raisons de fond pour quelque privation de liberté que ce soit.

En accord avec ce principe, tout membre des forces du secteur de la sécurité qui agit de façon illégale peut être soumis à la juridiction soit des tribunaux pénaux ou criminels, soit des cours civiles, soient des deux. Toutefois, les relations entre la juridiction des cours civiles et militaires peuvent être complexes et varier d'Etat à Etat. Les violations de droits humains peuvent constituer des délits tant sous la loi pénale ordinaire que sous la législation militaire. Pratiquement toutes les forces armées nationales sont régies par leur loi militaire propre, dont la définition peut s'établir comme

“[étant] au sens ordinaire et restreint, une loi spécifique qui régit l'Armée comme une communauté séparée. Dans un sens plus large cette loi, applicable seulement en temps de guerre ou dans le cas d'une urgence de même nature, régit les relations avec l'ennemi et autorise l'instauration d'un gouvernement militaire et de la loi martiale”¹⁶

C'est pourquoi le but premier de la loi militaire doit être de maintenir la discipline du personnel alors que le droit pénal et civil doit toujours prévaloir là où des délits ont été commis. Toutefois, quelques Etats peuvent préférer faire juger leurs personnels militaires selon la loi militaire devant des cours militaires spécialisées dans les droits humains plutôt que de les soumettre au droit pénal et de les déférer devant des cours de justice criminelle. Cela peut avoir pour effet de leur accorder un traitement indûment favorable, ou même leur valoir l'impunité pour leurs actions. Les tribunaux militaires n'observent pas forcément les mêmes standards de justice dans les procès que les cours civiles: par exemple, les auditions peuvent ne pas être publiques, les juges peuvent être des membres de la communauté militaire et les occasions d'appeler et d'examiner des témoignages peuvent être restreintes. De plus, des décisions et les procédures peuvent ne pas être soumises à révision par les cours civiles. Quand il est avéré que des personnels du secteur de la sécurité ont commis une agression contre des civils, ils devraient toujours être poursuivis par une cour pénale civile.

Les actions portées devant les cours civiles sont autant d'occasions de remédier aux violations commises par des forces de sécurité étatiques sans être pour autant des crimes (comme des arrestations arbitraires et des poursuites malveillantes), ou d'apporter des solutions qui se substituent aux poursuites criminelles (par exemple en cas de tentative de voies de fait) dans des circonstances où le ministère public répugne à poursuivre lui-même. Les services pénitentiaires et de police ont le devoir de prendre soin de leurs détenus et toute contravention à ce devoir (par exemple en les privant de soins médicaux) peut engager leur responsabilité civile.

Dans les pays où des dispositions de cette nature existent dans le système judiciaire, les OSC peuvent participer directement aux actions civiles en tant qu'*amicus curiae* (ami de la cour). De cette façon elles peuvent aider la cour en leur donnant des avis experts sur les cas considérés. Par exemple, grâce aux actions civiles qu'elle a intentées en 1998 et 1999, devant les tribunaux britanniques au sujet de l'extradition du général Pinochet au Chili pour qu'il y soit jugé pour violations des droits humains, Amnesty International a été capable d'aider la cour en tant qu'*amicus curia*. Dans les cas où il n'est ni possible ni approprié d'utiliser ce statut, des représentants suffisamment qualifiés des OSC peuvent assister l'une des parties comme témoins experts.

Toutefois, dans un cas donné de violation faisant l'objet d'une procédure au pénal ou au civil, il n'y aura de condamnation pour le coupable et de réparation pour la victime que si les éléments de preuve sont suffisants pour convaincre la cour qu'une violation a bien été commise et que l'accusé en est responsable. C'est pourquoi il

¹⁶ Reid v. Covert, 354 US1,19 n.38 (1957).

est important, dans une affaire criminelle, que ceux qui sont chargés de l'enquête soient diligents et complets dans leur approche et qu'ils s'assurent que toutes les preuves possibles ont bien été recueillies et sauvegardées et que tous les suspects sont appréhendés aussi vite que possible

Pour soutenir des procès justes et fondés sur des preuves, les OSC peuvent tirer parti de leur accès à l'information et à l'expertise légale en rendant des services gratuits, comme cela est expliqué dans la section précédente, et en apportant des témoignages sur les violations de droits humains.

Témoigner des violations de droits humains

Les OSC peuvent se rendre utiles en conduisant les coupables devant la justice et en témoignant des violations de droits humains qu'ils ont commises. Ce témoignage peut être le résultat de l'établissement des faits concernant n'importe quelle violation et conduire à l'identification des responsables. La portée de ce travail dépendra beaucoup du contexte spécifique. Dans les pays ou les régions dans lesquels la volonté politique d'enquêter sur ce type de violations est absente ou dans lesquels il y a peu de ressources pour le faire, le travail de documentation des OSC peut se révéler particulièrement important. Bien que l'État ne puisse jamais s'exonérer de sa responsabilité d'enquêter sur les accusations de violations de droits humains, l'activité des OSC dans ce domaine peut donner de l'élan aux investigations de la police et du pouvoir judiciaire, ou même les compléter. Du fait que ce recueil de données conduit à terme à des poursuites légales, il doit être entrepris de façon approfondie et systématique par du personnel formé.

La méthodologie du contrôle et de la documentation est discutée au chapitre 7. Toutefois, quelques conseils pour recueillir des données sur quelques exemples de violations de droits humains sont proposés dans l'encadré 12.6 ci-dessous.

Encadré 12.6 Recueillir des témoignages sur les violations des droits humains

- Déterminer si les données vont se focaliser sur des catégories spécifiques de violations de droits humains (ex: torture, violence d'origine sexuelle) ou bien être plus générales.
- Déterminer si cette documentation se focalisera sur certains groupes vulnérables tels que les populations autochtones et les victimes de violence d'inspiration ethnique.
- Déterminer les besoins de formation du personnel chargé d'entreprendre la documentation (ex: leur compréhension de ce qui constitue une violation des droits humains, la nature des faits qui ont besoin d'être avérés, les techniques d'interview et de rédaction, l'enregistrement des données).
- Assurer la précision, la confidentialité, l'impartialité et la sensibilité en documentant.
- Développer un système d'enregistrement comprenant la classification des violations.
- Assurer la sécurité des enregistrements.
- Etablir des listes de contrôle pour déterminer qu'une accusation relève bien d'une violation de droits humains.
- Etablir des listes de contrôle pour les types spécifiques d'accusations comme la torture, les tueries abusives, l'usage excessif de la force par la police.
- Développer des questionnaires types pour l'interview des victimes (le modèle conseillé de l'UN OHCHR peut être trouvé sur <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/chapter20-appendix1.html>).

- Développer le formulaire standard de compte rendu d'incident (le modèle conseillé de l'UN OH-CHR peut être trouvé sur <http://www1.umn.edu/humanrts/monitoring/chapter20-appendix4.html>).
- Evaluer le risque de sécurité que comporte tout recueil de données, tant pour le personnel qui entreprend cette tâche que pour ceux qui sont interviewés.
- Etablir des liens avec les ONG nationales et internationales de droits humains.
- Etablir des liens avec les institutions nationales de droits humains, là où elles existent.

De plus, il existe une grande variété de ressources disponibles, pour les OSC impliquées dans la documentation et le compte rendu des abus de droits humains. Quelques une d'entre elles figurent dans l'encadré 12.7 ci-dessous.

Encadré 12.7 Sélection de ressources pour documenter les violations de droits humains

- **Manuel de l'OHCDH sur le contrôle des droits humains** http://www.unhchr.ch/pdf/train7_a.pdf
- **Surveiller et rapporter les violations de droits humains en Afrique: Un guide pour les militants communautaires** (Amnesty International) http://www.protectionline.org/IMG/pdf/spa_handbook.pdf
- **Manuel de formation sur la surveillance des droits humains** (Université du Minnesota) <http://www1.umn.edu/human-rts/monitoring/>
- **Manuel sur le rapport des massacres perpétrés en violation des droits humains** <http://www.essex.ac.uk/reportingkilling-shandbook/>
- **Manuel concernant les obligations faites aux Etats par la Convention de l'ONU contre la torture** (Association pour la prévention de la torture) http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,cat_view/gid,92/Itemid,99999999/lang,en/

Manuel pour une investigation et une documentation efficaces de la torture et des autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (Protocole d'Istanbul) <http://physiciansforhumanrights.org/library/documents/reports/istanbul-protocol.pdf>

Manuel de compte-rendu de la torture <http://www.essex.ac.uk/torturehandbook/>

Enquête médicale et documentation de la torture: un guide pour professionnels de la santé <http://www.fco.uk/Files/KFile/MidtHb.pdf>

Surveillance des lieux de détention: guide pratique pour les ONG (Association pour la prévention de la torture) (disponible en anglais, farsi, mongol et russe) http://www.apt.ch/component/option,com_doc-man/task,cat_view/gid,85/Itemid,59/lang,en/

Sécurité non discriminatoire, paix durable: panoplie pour la mobilisation et l'action (International Alert), http://www.international-alert.org/our_work/themes/gender_5.php

Comprendre la politique: un recours pour les militants des droits humains (Amnesty International) http://www.amnesty.nl/bibliotheek_vervolg/police_and_human_rights#artikel11338

Surveillance des procès: un manuel de référence pour les praticiens (OSCE) http://www.osce.org/publications/odihr/2008/04/30849_1119_en.pdf

Manuel pour des procès équitables (Amnesty International) <http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL30/002/1998/en/domPOL300021998en.pdf>

OCDE DAC: Manuel sur la réforme du secteur de la sécurité: soutien à la sécurité et à la justice (OCDE) <https://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

APT Briefing Note 2 – Rôle de la société civile dans la préparation des visites SPT
http://www.apt.ch/content/view/46/86/lang,en/APT_SPT_BN2en.pdf

Manuel sur l'observation des 'marches de fierté' (ILGA Europe) <http://www.ilga-europe.org/>

Un autre aspect important de la documentation des violations de droits humains, qui se rapporte à l'utilisation des enregistrements comme preuves devant les tribunaux et qui illustre ses implications en matière de confidentialité, est traité dans l'encadré 12.8.

Encadré 12.8 Divulgence des dossiers

Ce scénario fictif résume quelques un des défis que posent les clauses de confidentialité attachées à la documentation des abus de droits humains ainsi que la difficulté d'utiliser ces dossiers dans les actions qui s'ensuivent.

Scénario

Une OSC recueille les témoignages sur les accusations de violations de droits de l'homme commises par des forces de sécurité au cours d'un conflit. Les documents comprennent les noms, les dates de naissance et les adresses des victimes et des témoins ainsi que leur version des faits; Toutefois les victimes et les témoins reçoivent des assurances de discrétion. Sur la base de ces dossiers, l'OSC publie un rapport sur les violations ainsi documentées. Le rapport publié ne contient aucun des noms des victimes ou des témoins. Toutefois, à la condition que les garanties de confidentialité soient respectées, l'OSC partage avec le Ministère public les enregistrements originaux des interviews des victimes et des témoins.

A partir de là, le Ministère public commence sa propre enquête qui porte sur l'audition de quelques unes des mêmes victimes et des mêmes témoins et recueille de leur part de nouveaux témoignages. C'est alors que les auteurs présumés des violations sont identifiés et que des procédures criminelles sont lancées contre eux. Dans le cadre de la préparation de la défense des prévenus, leurs avocats demandent

au procureur de révéler des dépositions originelles enregistrées par l'OSC. La défense estime que ces déclarations pourraient apporter une preuve qui innocenterait l'accusé ou qui, au moins, constitueraient la première version des faits, rapportée par les victimes et les témoins. Afin de respecter la garantie de confidentialité, le Ministère public refuse la divulgation de la documentation rassemblée par l'OSC. La défense en appelle au tribunal pour qu'il autorise l'ouverture de la documentation de l'OSC en arguant du principe de l'égalité des armes et du fait que, sans ces documents, les accusés ne pourront pas avoir de procès équitable. La cour en convient et ordonne au procureur de divulguer ces dossiers.

Bien que le Ministère public ait recueilli ses propres témoignages auprès des victimes et des témoins, leurs premières déclarations, recueillies par l'OSC, affectent la crédibilité d'ensemble des victimes et des témoins: l'arrêt de la cour signifie qu'il ne peut pas les appeler à déposer devant la cour sans dévoiler les premières déclarations qui ont été faites. C'est alors que, décidant de donner la priorité aux garanties de confidentialité, il décide de ne pas retenir l'affaire. Les accusés sont acquittés.

De la même façon, l'information qui n'est pas formellement partagée avec le Ministère public mais dont on sait qu'elle existe au sein d'un groupe de la société civile peut faire l'objet de recherche pour être finalement dévoilée par ordre de la cour et à la demande expresse de l'accusé. Pour assurer la protection des témoins et des victimes, des lois spéciales sont nécessaires afin de régler les processus de divulgation et leurs sources (voir le cas de la Bosnie-Herzégovine dans l'encadré 12.9).

Les témoins

Les témoins seront vitaux dans tous les cas. Il convient de les identifier et de les localiser le plus rapidement possible. La police et le ministère public doivent déterminer aussi vite que possible si des mesures de protection de témoins sont à prendre. Cela peut se révéler particulièrement important dans certains types d'affaires – notamment les cas de torture et de mise en accusation des personnes suspectées de crimes de guerre pour lesquels les témoins peuvent provenir de groupes vulnérables et voir leur sécurité menacée. Dans la plupart des cas, les témoins se trouveront dans l'obligation légale de témoigner et peuvent être forcés par un tribunal de le faire. Toutefois ils pourraient être victimes d'une injustice en le faisant, à moins qu'ils ne sachent qu'ils peuvent le faire en toute sécurité et à l'abri des menaces d'intimidation. L'importance des mesures de protection des témoins est mise en valeur par de nombreux documents internationaux. La Recommandation R(85) du Conseil de l'Europe sur 'la position de la victime dans le cadre de la loi et des procédures pénales' précise que:¹⁷

«des mesures législatives et pratiques appropriées doivent être prises pour s'assurer que les témoins et les collaborateurs de la justice puissent témoigner librement et sans être soumis à aucun acte d'intimidation.»

Les types de mesures de protection de témoin qui peuvent être prises dans les cas de crimes organisés ont été élaborés par le Conseil de l'Europe dans sa Recommandation R(97) relative à 'l'Intimidation des témoins et aux droits de la défense'.¹⁸ Ces mesures comprennent:

- L'enregistrement par des moyens audio-visuels des déclarations faites par les témoins au cours des examens préalables au procès;

¹⁷ <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=99&lid=4845>

¹⁸ http://www.coejnt/t/e/legalAffairs/legalCooperation/combating_economic_crime/L_standard_settings/Rec_1997_13.pdf

- L'utilisation pendant le procès des enregistrements mentionnés ci-dessus;
- La révélation de l'identité des témoins aussi tard que possible dans les débats, quitte à ne révéler que des détails sélectionnés;
- L'exclusion des médias et/ ou du public pendant toutes ou certaines parties du procès;
- L'anonymat pour les témoins dans des circonstances exceptionnelles.

Encadré 12.9 Loi organique de Bosnie Herzégovine sur la protection des témoins contre les menaces et sur les témoins vulnérables

En 1995, avec la fin de la guerre en Bosnie-Herzégovine, l'important volume d'affaires criminelles et de procès pour crimes de guerre du Tribunal pénal international pour la Yougoslavie (TPI Y) déclencha une révision sérieuse des capacités institutionnelles du pouvoir judiciaire et des cadres légaux en vue de faire face efficacement au grand nombre de dossiers à traiter. La protection des victimes et des témoins devint rapidement une source majeure de préoccupation dans le cadre des poursuites pour crimes de guerre. Pour procurer une protection efficace de l'Etat aux victimes et aux témoins, la loi organique de Bosnie Herzégovine sur la protection des témoins contre les menaces et sur les témoins vulnérables fut mise en application en 2006.¹⁹ Cette loi prévoit:

- Des mesures de protection pour les témoins qui les souhaitent;
- Un accès à l'assistance psychologique et sociale et aide professionnelle avant et pendant l'instruction et les audiences;
- L'audition accélérée des témoins menacés et vulnérables;
- Un soin accru à l'égard des témoins pour les protéger du harcèlement ainsi que du traumatisme psychologique et du stress. Cela peut comporter l'utilisation de l'enregistrement audio ou vidéo de l'interrogation du témoin, des interrogatoires directs du témoin par le juge pour le compte de l'avocat de la défense, ou témoignage en l'absence physique de l'accusé (auquel cas ce témoignage devra être rendu disponible soit par des moyens techniques de transfert d'image et de son, soit par enregistrements);
- Des limitations faites à l'accès de l'avocat de la défense et de l'accusé aux dossiers et à la documentation relatifs à l'acte d'accusation, pour éviter la révélation de détails qui pourraient conduire à l'identification du témoin, assorties d'une période de confidentialité pouvant aller jusqu'à 30 années après le procès.

Soutien des victimes

Le rôle des OSC dans le soutien psychologique et moral aux victimes est important et reconnu par le Paragraphe 14 de la 'Déclaration des N.U sur les principes élémentaires de la justice pour les victimes de crimes et d'abus de pouvoir', qui précise que:

«Les victimes doivent recevoir toute l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale nécessaire par des moyens gouvernementaux, volontaires, communautaires et autochtones.»

Une description du soutien apporté aux victimes par le Centre du Bangladesh pour la réhabilitation des victimes de traumatismes est donnée dans l'encadré 12.10 ci-dessous.

¹⁹ http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/en/BH_LAW_ON_PROTECTION_OF_WITNESSES_-_Consolidated_text.pdf

Encadré 12.10 Centre de réhabilitation du Bangladesh pour les victimes de traumatismes (BRCT)

Soutien psychologique à la maison

Le soutien psychologique direct a un impact énorme sur les rescapés de tortures ainsi que sur leurs familles et leurs voisins. Les travailleurs sociaux du BRCT (Ndt: Bangladesh Rehabilitation Centre for Trauma Victims), les conseillers ou tout autre professionnel impliqué dans le processus de réhabilitation font des visites à domicile. Le personnel du BRCT se tiennent dans un endroit aussi éloigné que possible pendant deux ou trois jours et s'assoient avec les victimes, les membres de leur famille, leurs amis, leurs voisins et avec toute autre personne impliquée, et ils essaient de donner des conseils sur toutes les complications évoquées par le rescapé. De cette façon, les professionnels essaient de trouver une solution pratique aux problèmes de la victime et aussi d'impliquer les personnes de son entourage pour qu'elles atténuent ses plaintes.

Ils essaient de redonner de la vigueur aux relations personnelles qu'entretiennent leur client et son entourage. Le BRCT effectue ces visites à domicile afin d'en tirer une compréhension complète de la situation générale de son patient. Il aide enfin à lui trouver une solution raisonnable et à prendre des dispositions thérapeutiques pour traiter son problème. Le BRCT fait également des recommandations et propose un traitement afin de restaurer et de développer la réintégration de la victime dans sa famille et dans son environnement.

Voici les objectifs des visites à domicile:

- Procurer un soutien psychologique et des services thérapeutiques pour soigner les victimes, leur éviter d'autres traumatismes et développer leur condition générale;
- Trouver une solution raisonnable aux plaintes psychosociales et socioéconomiques des victimes de torture;
- Conduire une étude de faisabilité avant de prendre en compte des cas de victimes pour leur réhabilitation économique;
- Faire un soutien psychologique de groupe et de la thérapie familiale;
- Soigner et prévenir des traumatismes secondaires;
- Assurer le suivi et la supervision du traitement et des services de réhabilitation rendus antérieurement par le BRCT;
- Présenter la victime au BRCT et à ses services de façon à le convaincre d'en faire usage;
- Sensibiliser tout le monde à travers les activités liées aux visites à domicile.

Source: <http://www.brct.org/index.php>

Poursuites judiciaires: défis et obstacles communs

Bien qu'une action en justice soit toujours possible pour faire rendre des comptes à des accusés et pour apporter réparation aux victimes, quelques obstacles peuvent la limiter, voire l'interdire. Cette section en donne quelques exemples.

Limites légales à la responsabilité des personnels du secteur de la sécurité

En temps de guerre ou dans le cas de situations d'urgence publique mettant en danger la survie de la nation, les Etats peuvent agir en dérogation de quelques unes de leurs obligations en matière de droits humains. Par exemple le Pacte sur les droits civils et politiques et la Convention européenne sur les droits humains permettent, l'une et l'autre, aux Etats de s'abstenir de certaines obligations liées aux droits humains.²⁰

Toutefois, ces deux instruments circonscrivent l'étendue de cette dérogation qui n'inclut ni l'atteinte au respect de la vie (sauf, dans le cas de la CEDH pour les morts qui résulteraient d'actes de guerre illégaux), ni le droit à la liberté de penser, de conscience et de religion, ni la condamnation de la torture, ni l'interdiction de l'esclavage.

Certains Etats peuvent aller au delà de cela et chercher à exonérer les forces de sécurité et les personnalités gouvernementales des poursuites judiciaires intentées pour toutes les violations commises en temps de guerre ou en état d'urgence. Un autre exemple est celui des processus nationaux de paix qui comprennent le transfert de l'autorité politique par un gouvernement militaire à une autorité civile, ce qui implique une amnistie ou une immunité au profit des personnels militaires ou gouvernementaux au regard de toutes les violations commises antérieurement. D'une autre façon, les Etats peuvent recourir à des statuts de limitation qui évitent que des poursuites judiciaires pour certains crimes (notamment la torture) ne soient lancées qu'après expiration d'un certain délai. Quelques Etats permettent même aux militaires de se référer, pour leur défense contre des charges criminelles, à des 'ordres supérieurs légitimes'.

Systemes judiciaires faibles

Le système judiciaire, spécialement dans les situations postérieures aux conflits et dans les sociétés en transition, peut se révéler trop faible pour traiter les affaires mettant en cause des personnels du secteur de la sécurité. Les juges peuvent ne pas faire la preuve de suffisamment d'indépendance et d'impartialité ou être soumis à certaines pressions pour ne pas juger de cas sensibles. Les tribunaux manquent de ressources, ce qui a pour conséquence de provoquer de longs délais d'instruction. Le Ministère d'état et la police peuvent aussi manquer des ressources nécessaires pour enquêter avec rigueur sur des cas mettant en cause le secteur de la sécurité; ils peuvent aussi faire face à une intimidation ou une obstruction politique délibérée. Là où les policiers ont la responsabilité d'enquêter sur des crimes présumés, ils peuvent être réticents à le faire sur leurs camarades policiers. Il arrive d'ailleurs que policiers et juges appartiennent au même groupe ethnique que l'accusé ou le suspect et que, par sympathie ou peur de représailles, ils soient réticents à les voir poursuivis. Cela semble d'ailleurs être le cas dans les pays où ont lieu des poursuites internes contre les crimes de guerre. Les victimes peuvent aussi avoir du mal à trouver des avocats disponibles pour les représenter. Il peut n'y avoir qu'un petit nombre – ou pas du tout – d'avocats dans leur communauté ou alors ceux qui s'y trouvent peuvent ne pas avoir la compétence nécessaire – ou la simple volonté – pour défier l'Etat. Les victimes peuvent aussi avoir à faire face à des contraintes financières quand ils intentent un procès au civil et en particulier si l'aide judiciaire n'est pas disponible ou si elle est limitée.

Le droit de recours auprès des tribunaux internationaux

L'exposé du droit de recours individuel devant la Commission Interaméricaine des droits humains et la Cour européenne des droits humains se trouve au chapitre 13 de ce guide.

²⁰ Voir le chapitre 14 de ce guide pour plus d'information sur la façon d'opérer dans les états d'urgence

Une application de ce droit à la Cour européenne des droits humains permet à une tierce partie d'intervenir²¹ ce qui offre à une ONG l'occasion d'aider la cour en lui soumettant des commentaires sur une affaire donnée ou, exceptionnellement, en participant à une audition devant le tribunal.²²

Le rôle des institutions nationales de droits humains

Les institutions nationales de droits humains (INDH), qui existent dans de nombreux pays, ont la responsabilité d'instruire les accusations de violations de droits humains et de faire des recommandations pour leur résolution. Les INDH sont connues sous différents noms dans différents pays, tels que les Institutions de médiation, le 'Défenseur public' (en Géorgie) et le 'bureau du Chancelier de la justice' (en Estonie). Elles peuvent se constituer en Commission des droits humains. Le mandat de chaque INDH varie de pays à pays. Dans certains, elle peut être responsable d'initier des enquêtes ex officio alors que dans d'autres, une enquête doit partir d'une plainte. Leur mandat peut comporter le pouvoir d'enquêter sur les accusations de violation de droits humains commis par les membres des forces armées, de la police et des services pénitentiaires. Dans d'autres pays ce pouvoir peut être dévolu à d'autres entités, comme le montre la section suivante.

Dans les pays où elles ont mandat de le faire, les INDH peuvent jouer un rôle important en contrôlant la conduite du secteur de la sécurité. Toutefois, il est important d'apprécier que si les INDH sont capables de résoudre relativement vite un problème, leurs rôles demeurent toujours complémentaires de ceux des cours. Quand une affaire fait déjà l'objet d'une poursuite judiciaire, les INDH n'interviennent pas ou pas avant la fin des réquisitions. Plus généralement, il convient de savoir que dans chacun des cas dont les INDH instruisent les plaintes et trouvent que des violations de droits humains ont été commises, elles ne peuvent faire que des recommandations à l'entité étatique chargée de sa résolution. A la différence des cours, les INDH n'ont pas le pouvoir de mettre en application leurs décisions: elles dépendent des entités étatiques qui respectent leurs rôles, apprécient l'importance des droits humains et restent capables de faire amende honorable. Dans les pays où les INDH sont bien implantées, où il y a une culture des droits humains et où la notion de responsabilité publique a cours, les efforts des INDH ont bien des chances d'être couronnés de succès. Les recommandations aux INDH quant à la façon de procéder pour renforcer leur rôle dans le contrôle du secteur de la sécurité figurent dans l'encadré 12.11, ci-dessous.

Encadré 12.11 Améliorer le contrôle du secteur de la sécurité: recommandations pour les institutions de médiation

- S'assurer que la législation nationale qui crée les institutions de médiation leur donne les pouvoirs nécessaires pour fonctionner selon les normes internationales. Plaider quand c'est nécessaire pour faire amender la législation nationale afin d'y ajouter les pouvoirs nécessaires pour travailler avec les organisations du secteur de la sécurité.
- Créer un mécanisme accessible au sein des institutions de sécurité pour faciliter le dépôt de plaintes par ceux qui sont détenus contre leur volonté.
- Développer un ensemble de priorités dans le cadre de la planification stratégique au terme de laquelle les ressources limitées sont d'abord allouées à l'instruction des accusations de violations

²¹ ECHR Article 15(1), <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Pro-tocols>

²² ECHR Art.36(2); ECtHR Rule of Court, Rule 44.

grossières des droits humains par les institutions du secteur de la sécurité. Donner aux questions qui touchent à la vie, à la santé et à la sécurité les plus hautes priorités dans les enquêtes.

- Faire des recommandations aux organismes du secteur de la sécurité pour la restauration des droits violés, quand c'est possible, et pour apporter réparation.
- Dédier une section du rapport annuel de l'institution de médiation à décrire et à analyser la situation des droits humains relatifs au secteur de la sécurité ainsi qu'aux activités de cette institution au sein de ce secteur.
- Examiner le projet de législation sur le secteur de la sécurité pour s'assurer qu'elle est en harmonie avec la législation nationale qui a créé l'institution de médiation et qu'elle respecte les normes internationales pour la protection et la promotion des droits humains. Faire des recommandations au gouvernement, avant que la législation ne soit introduite, et au parlement, après qu'elle l'ait été, là où c'est nécessaire pour améliorer le respect des droits humains et augmenter les pouvoirs de l'institution de médiation.
- Créer un programme pour éduquer le personnel du secteur de la sécurité sur le rôle, les fonctions et les pouvoirs des représentants des institutions de médiation
- Coopérer avec de telles institutions dans d'autres pays sur des bases bilatérales, régionales ou internationales, pour échanger information et bonnes pratiques sur le rôle des institutions de médiation au sein du secteur de la sécurité.

Source: PNUD/DCAF, *Monitoring and Investigating the Security Sector*, 2007, <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=27755&nav1=4>

Organismes de recueil des plaintes contre la police

Quelques pays ont créé des organismes pour enquêter sur des plaintes portées contre le secteur de la sécurité. Les plus courants sont les Commissions de plainte contre la police (Ndt: Police Complaints Commissions) (PCC) qui sont des entités indépendantes créées pour recevoir et instruire des plaintes déposées par des victimes d'abus policiers.

Les enquêtes et les conclusions des PCC ne sont jamais que complémentaires de la juridiction des cours et ne doivent pas usurper leurs pouvoirs. Leurs conclusions peuvent avoir un effet positif sur le renforcement de la discipline et l'amélioration des pratiques policières, mais elles ne doivent pas exclure le recours aux tribunaux pour établir les responsabilités et porter remède aux violations. La formulation d'une plainte officielle contre la police exige du jugement. Une plainte qui, pour un même incident, précéderait une poursuite judiciaire, pourrait en compromettre le succès car elle pourrait donner aux policiers un aperçu des accusations portées contre eux et une occasion de reconstituer leur propre version des faits.

L'encadré 12.12 donne un exemple du mandat d'un organisme de recueil de plaintes contre la police.

Encadré 12.12 La commission indépendante de plaintes contre la police (IPCC) d'Angleterre et du Pays de Galles

La Commission indépendante de plaintes contre la police (IPCC) a une responsabilité d'ensemble sur le système de plaintes contre la police en Angleterre et au Pays de Galles. L'IPCC est indépendante du gouvernement et de la police. Elle a les pouvoirs d'initier, de mener et de contrôler les enquêtes sur des plaintes ou des accusations de mauvaise conduite, et elle est également responsable de surveiller la façon dont les plaintes sont traitées par les forces locales de police.

L'IPCC diffère de l'«Autorité de plaintes contre la police» qui la précédait par son indépendance et ses pouvoirs de conduire, de gérer et de superviser les enquêtes. Les 18 commissaires indépendants de l'IPCC ne peuvent pas, légalement, avoir travaillé pour une force de police. Les enquêteurs de l'IPCC ont aussi des pouvoirs d'investigation étendus ainsi que des droits d'accès aux documents et à l'information.

Un plaignant peut faire appel à l'IPCC s'il estime ne pas avoir reçu suffisamment d'information de la part de la police ou s'il n'est pas satisfait du résultat d'une enquête menée par la police.

Avantages

- il est indépendant de la police et du gouvernement;
- des personnes autres que les victimes peuvent se plaindre;
- il n'y a pas de frais pour les plaignants.

Désavantages

- Le nouveau système de plaintes ne peut être utilisé pour des plaintes déposées avant le 1er avril 2004 ou pour des plaintes traitées préalablement sous l'ancienne procédure de l'«Autorité pour les plaintes contre la police». Toutefois, le nouveau système peut être utilisé pour des plaintes déposées après le 1^{er} avril 2004 et qui concerneraient un incident survenu avant cette date.

Quelles plaintes peuvent être retenues?

En application du nouveau système de plaintes, l'IPCC peut traiter de plaintes relatives à n'importe quel officier (quelque soit son grade) ou personnel de la police, y compris:

- les auxiliaires de police;
- les personnels de soutien;
- les policiers de proximité;
- les officiers commis à l'accompagnement et à la garde des détenus.

Les plaintes portent, de façon non exclusive, sur:

- la mauvaise conduite;
- la discrimination ou les mauvais traitements;
- la grossièreté (ou l'incivilité);
- la fraude ou une activité criminelle.

Commissions d'enquête

Les Etats peuvent créer des commissions d'enquête pour enquêter sur des violations de droits humains. Toutefois, leur efficacité peut être limitée. Avant de coopérer avec une commission, les OSC doivent en considérer l'étendue des compétences et en particulier les délais qu'elle prend pour examiner les affaires, sa composition, ses pouvoirs en matière d'appel à témoins, si ses auditions se feront en public et si ses conclusions visent à exclure la possibilité de poursuites judiciaires à l'encontre des responsables de violations de droits humains. Une commission peut faire des recommandations, dont celle de poursuivre des individus, mais ce ne sont jamais que des recommandations qui n'obligent pas le gouvernement.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Constater les violations de droits humains

- ✓ Constater et documenter les violations de droits humains et, là où c'est approprié, en communiquer les détails aux autorités de poursuite Intervenir en tant que tierce partie devant la Cour européenne des droits humains ainsi que devant les entités du Traité des Nations Unies sur les droits humains
- ✓ Référer les affaires aux Institutions nationales de droits humains et les aider à enquêter sur les accusations en leur apportant de l'information contextuelle et spécifique sur les cas en question
- ✓ Quand cela est permis et approprié, agir comme amicus curiae dans les actions civiles pour apporter des informations contextuelles

Prodiquer une assistance juridique aux individus

- ✓ Diriger des dispensaires juridiques là où les circonstances et les moyens le permettent
- ✓ Prodiquer des conseils et une aide juridique aux victimes (là où c'est approprié compte tenu des compétences et du mandat de l'organisation en question)
- ✓ Aider à localiser les témoins
- ✓ Apporter un soutien psychologique et moral aux victimes et aux témoins
- ✓ En étant convenablement qualifié, apparaître comme un témoin expert dans les poursuites judiciaires
- ✓ Offrir une assistance morale et psychologique aux victimes de violations de droits humains

Faire pression pour réformer le pouvoir judiciaire

- ✓ Plaider pour la création d'un cadre légal pour la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité
- ✓ Plaider pour l'introduction de politiques et de pratiques opérationnelles conformes aux standards internationaux et surveiller leur mise en œuvre
- ✓ Plaider pour l'inclusion de perspectives de parité sexuelle dans le contrôle, les politiques et les pratiques du secteur de la sécurité
- ✓ Plaider pour l'adoption de mesures propres à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire
- ✓ Participer aux processus consultatifs dont l'objectif est de réformer la loi, les politiques et les pratiques
- ✓ Participez aux Mécanismes nationaux de révision dans le cadre d'OP-CAT (Ndt: cf. encadré 12-2)
- ✓ Rendre publics les sujets de préoccupation sur le contrôle et le fonctionnement du secteur de la sécurité

13

Amrei Müller

Forger des alliances avec la communauté internationale

Comme on a pu le noter dans de nombreux chapitres précédents, les partenariats sont la clé du succès des OSC qui cherchent à accroître la transparence et la responsabilisation du secteur de la sécurité. Il y a différents types de partenariats avec différents objectifs: un partenariat avec une autre OSC travaillant dans la même région ou sur des questions semblables peut aider à dynamiser une réforme; des partenariats avec les médias peuvent accroître de façon significative la connaissance par le public d'un sujet particulier; des partenariats avec le parlement peuvent aider à s'assurer que les comités parlementaires impliqués prennent leur fonction de contrôle au sérieux; des partenariats avec le gouvernement peuvent permettre d'influer sur la politique officielle. Dans le monde globalisé d'aujourd'hui, l'établissement de partenariats au-delà des frontières nationales et l'action au niveau international constituent une stratégie puissante. En combinant la pression venant du bas avec celle venant du haut, les OSC peuvent accroître leur influence et leur pouvoir de négociation dans un contexte national.

Les OSC impliquées dans le contrôle et la réforme du secteur de la sécurité doivent s'efforcer de construire des partenariats et de forger des alliances avec les acteurs internationaux car de tels partenariats peuvent ajouter à la légitimité de leurs exigences et, par là, accroître l'impact de leurs actions. De tels partenariats peuvent aussi aider les OSC à développer leurs politiques les plus importantes, car l'échange d'expériences et le dialogue avec autrui est une bonne façon d'identifier ce qui marche bien et ce qui ne va pas. En plus de donner du poids aux positions des OSC et un cadre pour le développement de leur action et de leur politique, les partenariats avec les organisations internationales peuvent aussi leur offrir une certaine protection. Suivant l'environnement politique dans lequel évoluent les OSC, leur implication dans des actions visant à promouvoir le contrôle démocratique du secteur de la sécurité peuvent les exposer, elles et leur personnel, à différentes formes de harcèlement; les partenariats peuvent diluer de tels risques à travers un «partage du fardeau».

Devenir partenaire du système des droits humains de l'ONU

Le système des organes conventionnels de surveillance des traités de l'ONU

Comme le montrent les chapitres 11 et 14 de ce guide, chaque Etat a ratifié au moins un traité international de droits humains.¹ Fréquemment, la mise en œuvre des traités de droits humains promeut le contrôle démocratique

¹ Il y a huit traités de droits humains en vigueur aujourd'hui, protocoles facultatifs compris: le Pacte international sur les droits civils et politiques avec ses deux protocoles facultatifs; le pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels; la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale; la Convention contre la torture et son protocole facultatif; la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes; la Convention des droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs; la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles; et la Convention sur les droits des personnes handicapées et son protocole facultatif. On peut accéder à tous ces traités sur le site du Haut Commissaire des NU pour les droits humains <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm>

du secteur de la sécurité. Ces traités comprennent le Pacte international sur les droits civils et politiques (ICCPR), la Convention contre la torture (CAT) et son protocole facultatif (OP-CAT), la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination envers les femmes (CEDAW), la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale (CERD) et la Convention sur les droits de l'enfant (CRC).

Un comité d'experts a été créé auprès de chaque traité de droits humains pour surveiller sa mise en œuvre.² Les Etats qui ont ratifié les traités en question sont tenus de rendre compte périodiquement à ces comités de leurs efforts de mise en œuvre des droits contenus dans ces traités.³ Leurs rapports doivent comprendre des informations sur les mesures légales, administratives, judiciaires et de nature politique prises pour appliquer un traité particulier, ainsi que sur les difficultés rencontrées pendant ce processus.⁴ Après avoir reçu ces rapports, les comités reçoivent les représentants des Etats-parties pour passer en revue ces rapports et en discuter. Ils émettent alors leurs Observations Finales qui comprennent des recommandations aux Etats sur la façon d'améliorer l'application des traités respectifs.⁵

Tous les comités ont créé des mécanismes à travers lesquels ils peuvent recevoir des informations alternatives de la part d'autres organismes de l'ONU, d'ONG, d'institutions universitaires, de la presse et d'autres acteurs de la société civile pour tempérer une dépendance excessive à l'égard des rapports nationaux dans l'appréciation de la mise en œuvre de ces traités. Les OSC qui ont la connaissance experte de violations des droits humains au sein d'organismes du secteur de la sécurité ou de leur fait, peuvent envoyer ces informations au Bureau du Haut-commissaire pour les droits humains (OHCHR) qui joue le rôle de secrétariat pour les huit organes de l'ONU créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme actuellement en vigueur.⁶ Les membres de ces organes ont alors la possibilité de poser aux délégations

des questions basées sur l'information alternative apportée par les OSC; les recommandations faites par les entités de traité aux Etats-parties peuvent également s'en inspirer. Ainsi, les exigences des OSC relatives à la politique de sécurité de leurs pays respectifs pourront leur valoir une notoriété internationale, qui, à son tour pourra favoriser les efforts faits pour promouvoir la démocratisation du secteur de la sécurité. Quand les OSC envisagent de transmettre aux organes conventionnels compétents des informations alternatives, elles doivent absolument s'assurer que cette information se rapporte bien aux droits spécifiques couverts par un traité donné.⁷ L'information transmise doit donc bien relever de leur domaine d'expertise. Pour toutes les questions qui touchent au secteur de la sécurité, l'information des OSC sera d'autant plus utile aux organes conventionnels de l'ONU qu'elle s'attachera à passer les politiques, les pratiques et les lois de ce secteur au crible de leur conformité avec les standards et les principes du traité concerné. De plus, les OSC devront s'assurer que leurs informations sont avérées et aussi concises que possible. Elles peuvent bien sûr inclure des recommandations

² Pour plus d'information sur le fonctionnement du système des organes conventionnels des NU voir sur <http://www.ohchr.org/EN/HRBod-ies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

³ Pour plus d'information sur les obligations de compte-rendu des Etats et sur le système des organes de surveillance des traités en général, voir OHCHR Factsheet No.30, disponible sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/OHCHR-FactSheet30.pdf>

⁴ Pour la rédaction de leurs rapports on attend des Etats qu'ils suivent les directives de compte rendu qui sont diffusées par tous les organes conventionnels qui, d'ailleurs, les révisent régulièrement. Pour une compilation récente des directives de compte-rendu, voir: Compilation des directives sur la forme et le contenu des rapports à soumettre par les Etats parties aux traités internationaux sur les droits humains UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.4, 21 May 2007.

⁵ Les Observations conclusives sur les rapports de tous les Etats qui participent au processus de compte rendu peuvent être trouvées dans la base de donnée des entités de traités sur le site de l'OHCHR: <http://tb.ohchr.org/default.aspx>

⁶ Pour ne citer que les comités les plus importants en relation avec le secteur de la sécurité: le Comité pour les droits humains surveille la mise en œuvre de l'ICCPR; le Comité contre la torture surveille la mise en œuvre du CAT; et le comité sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes surveille l'application du CEDAW.

⁷ Habituellement, il peut être utile pour une OSC qui souhaite soumettre une information alternative aux organes conventionnels de l'ONU, de se familiariser avec les directives de compte-rendu des comités; voir Compilation des règles sur la forme et le contenu des rapports à soumettre par les Etats-parties aux Traités internationaux sur les droits humains, UN Doc. HRI/GEN/2/Rev.4, 21 mai 2007.

sur la façon d'améliorer les politiques de sécurité d'un pays donné et de les mettre en conformité avec les standards internationaux de droits humains en vigueur. Plus les informations des OSC seront claires et concises, plus il sera aisé pour les membres des organes conventionnels de tenir la délégation de l'Etat-partie pour responsable des violations dont on les accuse ainsi que des politiques de sécurité menées à l'encontre des principes universellement acceptés des droits humains, en séance et dans leurs observations finales.⁸

Encadré 13.1 Rapport alternatif de l'ONG géorgienne 'Centre d'Information et de documentation sur les droits de l'homme' au Comité des droits de l'homme de l'ONU

En 2007, une ONG géorgienne réussit à attirer l'attention du Comité des droits humains sur l'usage excessif de la force par les responsables du maintien de l'ordre, en contravention aux articles 6 et 9 de l'ICCPR.

Au cours de sa 91^e session, ce Comité étudia le rapport de la Géorgie. L'ONG géorgienne envoya un contre-rapport qui incluait, entre autres, une information détaillée sur l'usage excessif de la force par les responsables du maintien de l'ordre, en particulier au cours d'opérations spéciales et dans les prisons.

Les observations finales adoptées par le Comité des droits humains recommandèrent vivement au gouvernement géorgien de «prendre des mesures fermes afin d'éradiquer toutes les formes d'usage excessif de la force par les responsables du maintien de l'ordre.» et il lui précisa les mesures qu'il devrait prendre à cette fin.

Sources: The alternative report of the Human Rights Information and Documentation Centre can be accessed at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/hridcgeorgia.pdf>. Les conclusions finales du Comité des droits humains pour la Géorgie se trouvent sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/453/20/PDF/G0745320.pdf?OpenElement>

Si les OSC ont des ressources suffisantes, elles peuvent aussi faire le déplacement à Genève quand le rapport de leur état est examiné et s'impliquer dans les sessions des Comités. Toute OSC peut assister aux sessions des Comités comme observatrice.⁹ Elles peuvent aussi prendre un rôle plus actif en rencontrant les membres des organes conventionnels. Ces derniers accordent aux OSC, au cours de leurs sessions ou pendant les réunions de groupes de travail qui les précèdent, le temps de faire de courtes présentations orales.¹⁰ Les OSC spécialisées dans les questions de droits humains en rapport avec le secteur de la sécurité peuvent participer à ces réunions, présenter leurs opinions et proposer des solutions aux membres du comité.¹¹ Plusieurs membres de l'organe conventionnel peuvent également rencontrer les OSC à l'occasion de déjeuners et de petits-déjeuners de travail.

⁸ Pour plus d'information sur la façon d'envoyer des rapports aux organes conventionnels de l'ONU relatifs aux droits humains, les OSC peuvent se rendre sur le site de l' OHCHR www.ohchr.org, ou voir Bayefsky, Anne F, *How to Complain to the UN Human Rights Treaty System*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 2002.

⁹ Les OSC qui souhaitent assister aux sessions des organes conventionnels comme observatrices, doivent demander leur accréditation au secrétariat du comité concerné en le contactant à l'adresse mentionnée plus haut.

¹⁰ La plupart des organes conventionnels ont créé des groupes de travail précédant les sessions au sein desquels les membres des comités discutent des questions à soulever pendant la session avec un Etat donné.

¹¹ Pour un calendrier remis constamment à jour des réunions des comités, voir le site web de l' OHCHR sur <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/Meet-ings.aspx>

Les OSC engagées dans des activités en rapport avec la démocratisation du secteur de la sécurité peuvent également utiliser des parties intéressantes des conclusions finales publiées par les comités comme base de leur propre travail. Elles peuvent, par exemple, les utiliser au cours de leurs campagnes de mobilisation ou initier un dialogue sur les politiques de sécurité avec les gouvernements, en partant de ces recommandations. Le fait que ces observations finales aient pour origine un organe composé d'experts reconnus internationalement donne aux activités des OSC une plus grande autorité et peut ainsi accroître leur impact.

Les OSC peuvent également surveiller la façon dont les Etats mettent en œuvre les recommandations des organes conventionnels qui se rapportent aux politiques et aux lois sécuritaires, et rendre compte en retour aux Comités de leur application (ou de leur non-application). C'est alors que ces derniers peuvent entrer en contact avec les gouvernements respectifs dans le cadre du processus de suivi des conclusions finales, ou alors n'aborder la question que lors de la discussion du prochain rapport périodique.

Procédures d'enquête des organes conventionnels de l'ONU relatifs aux droits humains

Le Comité contre la torture et le Comité sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes peut mener des enquêtes spéciales quand ils reçoivent des informations dignes de foi sur la violation systématique des droits établis par le CAT ou le CEDAW. Les comités reçoivent généralement cette information des OSC. Sur la base de cette information et avec le consentement de l'Etat-partie, les comités peuvent charger un ou plusieurs de leurs membres d'une enquête confidentielle¹² dont le résultat sera communiqué en retour au comité pour examen. Le comité développe alors des commentaires et des recommandations confidentiels qui sont transmis à l'Etat-partie¹³. Ces recommandations sont habituellement très détaillées et réagissent à la violation spécifique mais systématique des droits humains dans un pays donné, y compris ceux qui sont commis par des organismes du secteur de la sécurité. Leur mise en œuvre est alors un excellent outil, inter alia, pour promouvoir la démocratisation du secteur de la sécurité.

Encadré 13.2 L'ONG mexicaine 'Centre des droits humains Agustín Pro-Juarez' incite avec succès le Comité contre la torture à lancer une enquête sur la présomption de pratique systématique de la torture au Mexique

En 1998, l'ONG "Centre de droits humains Miguel Agustín Pro-Juarez" (PRODH), basée à Mexico envoya un rapport détaillé intitulé: «Torture: violence institutionnelle au Mexique, avril 1997 – septembre 1998» au Comité contre la torture. Dans ce rapport, le PRODH fit la preuve que la torture était systématiquement pratiquée au Mexique et demanda au Comité de mener une enquête. Le Comité trouva cette information digne de foi et lança une procédure d'enquête au titre de l'article 20 de la Convention contre la torture. Avec l'accord du gouvernement mexicain, deux membres de ce comité firent une visite au Mexique en août et en septembre 2001. Au cours de cette visite, les deux membres du Comité eurent des contacts approfondis avec les OSC. Dans ses discussions avec les membres du comité, PRODH fut capable de lui donner des indications en relation avec des facteurs qui concluaient à la pratique systématique de la torture au Mexique; elles comprenaient des informations sur l'impunité d'officiers de police tortionnaires, des preuves obtenues sous la torture lors de poursuites judiciaires, la consta-

¹² Art. 8 OP-CEDAW; Art. 20 (3) CAT; et CAT (2002): Règles de procédure du Comité contre la torture. UN Doc. CAT/C/3/Rev.4, 9 août 2002, règle 80.

¹³ L'ensemble de la procédure est confidentiel. Mais les recommandations peuvent être rendues publiques avec le consentement de l'Etat-partie.

tation de la formation inadéquate des policiers et des militaires ainsi qu'une information sur le manque d'indépendance des experts médicaux attachés au bureau du Procureur général.

L'information fournie par cette OSC était complétée par, et comparée avec, celles données par les Comités mexicains nationaux et départementaux des droits de l'homme, par les témoignages des victimes et de leurs famille ainsi que par les autorités gouvernementales.

L'information fournie par le PRODH a grandement contribué aux recommandations faites par le Comité au gouvernement mexicain à la suite de sa visite. Dans sa réponse à ces recommandations, le gouvernement de Mexico détailla la façon dont il comptait s'y prendre pour donner effet aux recommandations. Parmi d'autres choses, il indiqua qu'il demandait à ce que l'ONG «Docteurs pour les droits de l'homme» forme les experts médicaux attaché au Bureau du Procureur Général sur la manière de reconnaître et de documenter les actes de torture.

Source: Comité contre la torture, Rapport sur le Mexique produit par le Comité sous l' Art. 20 de la Convention, et réponse du gouvernement mexicain. UN Doc. CAT/C/75, 2003, disponible sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/421/02/PDF/G0342102.pdf?OpenElement>

Comme l'illustre l'exemple ci-dessus, les OSC impliquées dans les questions de droits humains en relation avec le secteur de la sécurité peuvent coopérer avec succès avec les procédures internationales afin de promouvoir la démocratisation de ce secteur. Elles peuvent envoyer des informations pertinentes aux Comités qui peuvent conduire au déclenchement d'une enquête. Si une telle enquête est menée, les OSC peuvent rencontrer les membres du Comité pendant leur visite de pays. Elles doivent, en revanche, garder en tête que les enquêtes menées au titre de la Convention contre la torture ne peuvent être lancées que s'il y a une «information digne de foi» qui apparaît contenir des indications bien fondées attestant que la torture est systématiquement pratiquée sur le territoire d'un Etat-partie¹⁴. C'est pourquoi une enquête n'est déclenchée que si le recours systématique à la torture est avéré, et non à d'autres traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants.

Le Conseil des droits humains de l'ONU

Le Conseil des droits humains de l'ONU successeur de la Commission du même nom, est l'organe intergouvernemental de l'ONU chargé de promouvoir le respect universel de la protection de tous les droits humains et des libertés fondamentales. Le Conseil des droits humains peut aussi traiter de la violation, même majeure et systématique, de ces droits, et faire des recommandations à leur égard.¹⁵

De nombreux sujets discutés au cours des sessions du Conseil des droits humains sont en rapport avec le contrôle et la démocratisation des politiques de sécurité. Les sujets que traite ce Conseil sont, de façon non exhaustive, les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires; la protection et la promotion des droits humains et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme; la justice transnationale;

¹⁴ Art. 20 (1) CAT. Dans les conclusions de sa première procédure d'enquête, le CAT a clarifié ce que l'on entend par des pratiques systématiques de torture dans un Etat-partie. Voir CAT (2003): Rapport annuel du Comité contre la torture. Dossiers officiels de la 58^e session de l'Assemblée générale, supplément No. 44, Add.1, UN Doc. A/58/44/Add.1, 2003, para. 39.

¹⁵ Pour le mandat complet du Conseil des droits de l'homme des NU, voir la résolution de l'AG 60/251 du 3 avril 2006 créant le Conseil des droits humains- Disponible sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf

et les disparitions forcées ou involontaires. Il adopte des résolutions et rend des décisions sur ces sujets au cours des trois sessions régulières qu'il tient chaque année.¹⁶ Le Conseil adopte aussi des résolutions et des décisions concernant les pays dont les références en matière de droits humains sont douteuses et il peut tenir des sessions spéciales quand cela est nécessaire, à la demande d'un membre du Conseil.¹⁷ Récemment, le Conseil des droits humains a adopté des modalités détaillées concernant un examen universel périodique qu'il a mené à bien pour la première fois au cours de sa première session annuelle en avril 2008.¹⁸ A travers ce mécanisme, le Conseil examine l'exécution par chacun des Etats de ses obligations à l'égard des droits humains, fondées sur l'information qu'il apportent eux-mêmes, ou qui est transmise par l'OHCHR, les institutions nationales de droits humains, les ONG ou d'autres acteurs de la société civile.

Les OSC impliquées dans les sujets concernant le contrôle du secteur de la sécurité peuvent se trouver engagées dans n'importe laquelle des sessions régulières de ce Conseil et peuvent lui faire parvenir toute information pertinente sur la conformité avec les droits humains des politiques de sécurité d'un Etat donné qui serait soumis au mécanisme de Revue universelle périodique du conseil. De toute façon, les OSC peuvent rendre public au sein de la communauté internationale les violations de droits humains commises par des organismes du secteur de la sécurité. Cela peut avoir pour effet d'accroître la pression mise sur les Etats pour faire progresser la démocratisation du secteur de la sécurité.

Toutefois et contrairement à ce qui se passe pour leur participation au processus des organes conventionnels, les OSC ont besoin d'obtenir un statut consultatif auprès du Conseil économique et social avant d'être autorisées à participer aux sessions régulières ou au mécanisme d'examen périodique universel du Conseil des droits humains.¹⁹

Les sessions régulières du Conseil des droits humains

Les ONG disposant du statut consultatif qui leur est conféré par l'ECOSOC, peuvent soumettre des déclarations écrites en rapport avec les préoccupations du Conseil des droits humains, en accord avec la résolution 1996/31 de l'ECOSOC.²⁰ Le site web du Conseil des droits humains contient des directives pour les ONG qui souhaitent soumettre des déclarations écrites.²¹ Le secrétariat fait circuler les interventions à tous les participants de la session. De cette façon les déclarations des OSC peuvent renseigner le débat et même trouver leur place dans les décisions et les résolutions du Conseil. Cela conforte les efforts faits par les OSC pour mettre un terme aux violations des droits humains par les organismes du secteur de la sécurité et pour parachever la démocratisation de ce secteur.

Les ONG qui bénéficient du statut de l'ECOSOC peuvent aussi accréditer des représentants de leur organisation pour les séances régulières du Conseil des droits humains. A cette fin, ils doivent adresser une lettre demandant cette accréditation au secrétariat du Conseil, en y joignant tous les renseignements demandés par le site web du Conseil dédié aux

¹⁶ Pour le programme récent de la sixième session du Conseil des droits humains, voir <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/6session/index.htm>

¹⁷ Pour le faire, il doit avoir le soutien d'un tiers des membres du Conseil. Voir le paragraphe 10 de la résolution 60/251 de l'A.G créant le Conseil des droits humains.

¹⁸ Voir la résolution 5/1 du Conseil des droits humains pour plus de détails sur ces modalités, disponible sur http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc

¹⁹ Le site web du département de l'ONU pour les affaires économiques et sociales explique comment les OSC peuvent obtenir un statut consultatif avec l'ECOSOC; voir <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

²⁰ Cette résolution définit les principes sous-jacents à la coopération entre le Conseil des droits humains et les ONG. La résolution ECOSOC 1996/31 est disponible sur: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>; des instructions pour des soumissions écrites sont disponibles sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/6session/hrc6guidelinesngo.doc>

²¹ On peut accéder aux directives sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/6session/hrc6guidelinesngo.doc>

ONG.²² Pendant les sessions, les ONG accréditées peuvent s'exprimer oralement, organiser des événements parallèles, tenir des discussions informelles avec des représentants des Etats et être impliquées dans l'élaboration des résolutions. C'est une excellente occasion pour les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité de faire valoir leurs préoccupations dans un forum international. De plus, la présence d'un grand nombre d'OSC et d'autres acteurs aux sessions du conseil des droits humains offre de vastes opportunités de travail en réseau avec des OSC partageant le même esprit, avec des experts indépendants et avec des personnalités gouvernementales d'autres pays.

Participation au mécanisme d'examen périodique universel

L'examen périodique universel (UPR) qui vient d'être créé sous l'égide du Conseil des droits humains peut devenir une procédure efficace permettant aux OSC de rendre publiques leurs préoccupations relatives aux politiques de sécurité de leur pays, dès lors qu'il entrera en action. Il est prévu de donner aux OSC l'occasion de soumettre à examen l'information qu'ils détiennent sur le pays. A cette fin le Conseil a récemment adopté des directives dans une note préliminaire destinée aux ONG et concernant le mécanisme UPR; cette note se trouve sur le site web du Conseil.²³

La note contient aussi une bonne information de base sur les objectifs de la procédure UPR. De plus, le site web du Conseil des droits humains concernant l'Examen périodique universel donne une adresse e-mail à laquelle l'information peut être envoyée.²⁴ Il est prévu que les OSC puissent participer à cette procédure qui est conduite par un groupe de travail du Conseil des droits humains. Les OSC pourront également faire des déclarations orales au cours de la réunion du groupe de travail. Il est vivement conseillé aux OSC qui souhaitent s'impliquer dans la procédure de consulter régulièrement le site web du Conseil des droits humains car elle vient tout juste de voir le jour et les mécanismes peuvent encore changer.

La coopération des OSC avec les Procédures spéciales du Conseil des droits humains

Les OSC qui promeuvent la démocratisation de leur secteur de la sécurité national peuvent aussi trouver des alliés puissants dans les Procédures spéciales du Conseil des droits humains. Elles ont été créées par la Commission des droits de l'homme, qui avait précédé le Conseil, avec le mandat d'examiner, de contrôler, de conseiller et de rapporter publiquement sur un sujet thématique pris dans le contexte spécifique des droits humains d'un pays donné.²⁵ L'action des Procédures spéciales, énumérées dans l'encadré 13.3, peut être particulièrement opportune pour les questions relevant du contrôle et de la réforme du secteur de la sécurité. On peut trouver plus de détails sur leurs mandats dans les liens qui sont proposés.

Encadré 13.3 Procédures spéciales du Conseil des droits humains avec lesquelles les OSC engagées dans le contrôle du secteur de la sécurité peuvent construire un partenariat efficace

Procédures spéciales avec des mandats thématiques

Rapporteur spécial pour la promotion et la protection des droits humains pendant la lutte contre le terrorisme:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/srchr.htm>

²² <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/ngo.htm>

²³ On peut accéder à cette note sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/upr/noteNGO_041007.htm

²⁴ A cette date (novembre 2008), cette adresse e-mail est: civilsocietyunit@ohchr.org – mais consulter le site web pour des mises à jour: <http://www2.ohchr.org/english/bod-ies/hrcouncil/upr/index.htm>

²⁵ Les Procédures spéciales comprennent rapporteurs spéciaux, représentants, représentants spéciaux, experts indépendants et groupes de travail

Rapporteur spécial sur la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains et dégradants <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>

Groupe de travail sur les détentions arbitraires: <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>

Groupe de travail sur les disparitions involontaires ou forcées: <http://www2.ohchr.org/english/issues/dis-appear/index.htm>

Le Rapporteur spécial pour les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>

Le rapporteur spécial pour la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>

Procédures spéciales avec des mandats de pays

Une liste des procédures spéciales ayant un mandat de pays peut être trouvée sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/countries.htm>

Il y a plusieurs façons pour les Procédures spéciales de remplir leur mandat. Elles peuvent envoyer des communications sur des cas individuels aux gouvernements; effectuer des visites de pays; publier des rapports ou des études thématiques et des communiqués de presse. Par ces actions, elles peuvent éveiller l'attention et rendre publiques les violations commises par les organismes du secteur de la sécurité. Les procédures spéciales ont également mis au point des règles qui peuvent être utilisées par les OSC qui travaillent avec les organismes du secteur de la sécurité. Par exemple, le Rapporteur spécial sur la torture et autres formes de traitements et de peines cruels, inhumains et dégradants a publié des recommandations générales qui peuvent servir aux OSC impliquées dans la formation du personnel pénitentiaire qui travaille dans les prisons et autres centres de détention. Ces recommandations mentionnent expressément que les organisations indépendantes et non gouvernementales doivent bénéficier d'un libre accès à «tous les lieux de détention, y compris les blocs de police, les centres de détention préventive, les locaux des services de sécurité, les aires de détention administrative, les unités de détention des institutions médicales ou psychiatriques et des prisons, afin de contrôler le traitement des personnes et leurs conditions de détention.»²⁶

Communications

Quand les Procédures spéciales reçoivent une information fiable sur des cas individuels de violation suspectée de droits humains, elles peuvent entrer en contact avec le gouvernement concerné par l'intermédiaire de l'OHCHR, en demandant des éclaircissements et des commentaires sur ces accusations, tout en prenant des mesures préventives et d'investigation. Les OSC qui travaillent sur des questions en rapport avec la sécurité disposent souvent de très bons renseignements sur les accusations de violations de droits humains et peuvent les faire parvenir à des responsables mandatés des Procédures spéciales.²⁷ Les efforts entrepris par ces derniers peuvent

²⁶ Voir le site du Rapporteur spécial sur la torture pour ses recommandations sur <http://www2.ohchr.org/english/issues/docs/recommendations.doc>

²⁷ Il convient toutefois de noter que toutes les Procédures spéciales n'ont pas mandat de recevoir de l'information sur les cas individuels, cela peut être vérifié sur les sites web mentionnés dans l'encadré 13.3 ci-dessus.

alors contribuer à mettre un terme aux abus de droits humains commis par les organismes du secteur de la sécurité dans un cas individuel. Ils contacteront directement les autorités de l'Etat concerné et rendront compte de ce cas et des réponses reçues dans leurs rapports annuels ou dans des communiqués de presse.

Les sites web des procédures spéciales contiennent des formulaires qui donnent des indications utiles aux ONG qui souhaitent envoyer des communications à un expert mandaté au titre des procédures spéciales.²⁸

Visites de pays

Un expert mandaté au titre des procédures spéciales peut demander aux autorités d'un pays d'approuver une visite de pays par des rapporteurs spéciaux. Quand ils en reçoivent l'accord, les experts mandatés au titre des procédures spéciales peuvent effectuer leur visite du pays afin d'enquêter sur la situation des droits humains dans le cadre de leur mandat, au niveau national. Les OSC peuvent suggérer aux experts mandatés de faire certaines visites et les tenir informés des problèmes particuliers.

Les OSC qui travaillent sur des questions en rapport avec le secteur de la sécurité peuvent aussi soumettre leur information sur des sujets de préoccupation aux experts mandatés au titre des procédures spéciales avant que leur visite n'ait lieu de telle façon que ces sujets puissent être abordés par eux au cours de leurs rencontres avec les autorités locales, régionales et nationales. Les OSC peuvent aussi rencontrer ces experts mandatés au cours de leur visite (ou dans un pays tiers le cas échéant) et discuter de leurs sujets de préoccupation avec eux. De telles discussions pourront figurer dans les rapports de visite du pays qui sont généralement diffusés par les experts mandatés peu de temps après qu'elle ait eu lieu. C'est une bonne façon pour les OSC de rendre publiques certaines violations de droits humains commises par des organismes du secteur de la sécurité et de permettre à des experts internationaux de faire des recommandations au gouvernement sur la façon de mettre un terme et de réparer les violations dénoncées. Une fois que l'expert mandaté a diffusé son rapport et ses recommandations, les OSC peuvent en suivre la mise en œuvre au niveau national.

Rapports, études thématiques et communiqués de presse

Les experts mandatés au titre des procédures spéciales diffusent régulièrement des rapports sur leurs activités ou préparent des études thématiques sur des questions particulières liées à leur mandat. Ils publient parfois des communiqués de presse sur certains sujets ou sur une situation spécifique et sur les normes internationales qui doivent être respectées par les acteurs impliqués dans cette situation. Les OSC qui travaillent sur les questions sécuritaires doivent posséder l'information adéquate pour ces études thématiques ou pour d'autres rapports et elles peuvent souhaiter la transmettre aux experts mandatés pour la publier ou la partager avec des OSC d'autres pays participant du même esprit. Ils peuvent aussi suggérer que les experts mandatés publient des communiqués de presse sur les sujets liés au contrôle du secteur de la sécurité de leurs pays.

Cour pénale internationale

La Cour pénale internationale (CPI) a été créée par le Statut de Rome et a commencé à fonctionner le 1^{er} juillet 2002. Aujourd'hui, 104 pays²⁹ ont signé et ratifié son statut. Bien que la cour ne soit pas un organe de l'Organisation des Nations Unies, elle maintient des relations de coopération avec elle. Cette cour est la dernière instance judiciaire devant laquelle l'on peut amener les victimes de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre; elle étend sa juridiction sur les individus accusés d'être directement responsables ou d'avoir

²⁸ On peut y accéder sur <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>

²⁹ <http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>

assisté les responsables de tels crimes, tels que des chefs militaires ou autres supérieurs hiérarchiques.³⁰ En raison de son rôle complémentaire des systèmes judiciaires nationaux, le statut de la cour estime qu'elle ne peut se saisir d'un cas en cours d'instruction et de poursuite qui est aux mains d'un gouvernement national.

Les individus et les organisations non gouvernementales peuvent accéder à la cour par le bureau du Procureur dont le mandat est de conduire des enquêtes et de poursuivre les individus impliqués dans les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité.³¹ Le Procureur peut déclencher une enquête à la réception de renvois provenant d'un Etat-partie ou du Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi de l'information provenant de particuliers ou d'organisations non gouvernementales – dans la mesure où ces informations relèvent bien de la compétence pénale de la cour.³²

Après un examen préliminaire de l'information reçue, le procureur peut demander à la Chambre d'instruction d'autoriser une investigation s'il estime qu'il y a un fondement raisonnable pour le faire. Cette enquête portera sur les preuves à charge et à décharge destinées à établir la vérité. La chambre d'instruction prendra en charge les aspects judiciaires de la procédure, tels que les mandats d'arrêts et les sommations. La procédure en tant que telle sera conduite par la chambre d'instance à qui revient la décision d'acquitter ou de condamner les individus jugés, mais aussi d'ordonner des réparations aux victimes qui peuvent aussi participer directement ou par avocats interposés, aux débats.³³

Partenariat avec les ONG internationales et les réseaux

Si la collaboration avec les organisations intergouvernementales présente de nombreux avantages pour les OSC qui travaillent sur le contrôle du secteur de la sécurité, il est également important pour elles de développer des partenariats avec d'autres OSC actives au niveau international.

Les campagnes sont des plate-formes particulièrement importantes pour une telle collaboration. Les campagnes cherchent à mobiliser le soutien du public avec le but d'accélérer le changement social. Les campagnes peuvent poursuivre plusieurs objectifs conformément aux préoccupations locales, nationales, régionales et internationales. En ce qui concerne les campagnes sur la gouvernance du secteur de la sécurité, les organisations déploient des activités propres à attirer l'attention d'une grande variété d'acteurs – autorités locales, gouvernements, média et communauté internationale – liés aux processus de décision. Les campagnes atteignent souvent leur paroxysme dans une impulsion qui requiert de la part des Etats une action sur des sujets pertinents et, là où c'est possible, l'introduction de nouveaux instruments légaux. La création de la CPI, par exemple, a été fortement soutenue par la Coalition pour la CPI qui débuta en 1995 comme un petit groupe d'ONG décidées à coordonner leurs efforts pour qu'elle voie le jour. Cette coalition finit par inclure plus de 2000 organisations membres qui ont travaillé ensemble à tous les stades du processus de création, depuis le Comité préparatoire de la Conférence de Rome et la commission préparatoire des Nations Unies pour la CPI, jusqu'à l'Assemblée des Etats parties (voir <http://www.iccnw.org>). De la même façon, la campagne internationale d'interdiction des mines terrestres se révéla déterminante et aboutit au Traité d'Ottawa (voir <http://www.icbl.org>); la Coalition pour arrêter l'utilisation d'enfants soldats soutint la négociation, l'adoption et l'application du Protocole facultatif à la Convention sur les droits de l'enfant, relative à la participation des enfants aux conflits armés (voir <http://www.child-soldiers.org>).

³⁰ Voir l'article 7 du Statut de Rome, http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf

³¹ <http://www.icc-cpi.int/about/ataglace/structure.html>

³² Ibid.

³³ <http://www.icc-cpi.int/about/ataglace/works.html>

Etre membre d'une campagne internationale entraîne habituellement beaucoup de travail. En même temps, cela constitue un excellent point de départ pour échanger connaissances et expérience sur un sujet particulier. Le partenariat devrait donc être fondé sur un esprit «gagnant-gagnant». Les organisations non gouvernementales internationales peuvent souvent aider les OSC locales à développer leurs capacités, en termes autant de substance que de gestion. C'est spécialement important dans les Etats où la société civile est encore faible. Aussi les OSC locales doivent-elles utiliser leurs contacts avec les OSC internationales pour déterminer quel type de soutien pourrait leur être fourni – dans le cadre ou non de la campagne.

Encadré 13.4 La campagne pour le contrôle des armements

'Contrôle des armements' est une campagne menée conjointement par Amnesty International, IANSA et Oxfam. Elle met l'accent sur le commerce international des armements.

Il y a aujourd'hui plus de 600 millions d'armes légères dans le monde. Les armes et leur commerce ont contribué à d'innombrables conflits violents, crimes, abus domestiques et violence liée aux répressions étatiques à travers le globe.. Si un contrôle strict n'est pas mis en place, ces armes peuvent nourrir de nouveaux conflits qui se traduiront par des abus de droits humains et des pertes de vies humaines. Ce ne sont pas seulement de tueries illégales en temps de guerre qui se multiplieront; l'équipement militaire et de sécurité est aussi utilisé à contre-emploi en temps de paix par les soldats, les paramilitaires et la police pour tuer, blesser et commettre des atrocités contre les civils.

Le mauvais usage mondial des armes a atteint un point critique. Dans un discours prononcé en 2002, l'ancien secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan disait: «l'accumulation excessive et le commerce illicite des armes légères menace la paix et la sécurité, détruisant les espoirs de développement social et économique et remettant en cause les espoirs de démocratisation et de respect des droits humains.»

Pendant de nombreuses années, la campagne chercha à effectuer des contrôles plus fermes en attirant l'attention des gouvernements, en tant que responsables de la sécurité de leurs citoyens et de la protection des droits humains, et en les incitant à agir pour stopper la prolifération (illicite) des armes. La campagne «Contrôler les armes» appelle à un Traité sur le commerce des armes légalement contraignant afin d'atténuer les souffrances causées par des transferts irresponsables d'armements. On souhaite qu'un tel traité soit un instrument légal propre à interdire l'exportation des armes vers des destinations où elles seront vraisemblablement utilisées pour commettre de graves violations des droits humains. Un tel traité demanderait aux pays de se conformer aux droits humains internationaux et aux standards de la loi humanitaire quand ils autorisent des transferts de cette nature.

Après presque cinq années d'efforts de la part des militants à travers le monde, «Contrôler les armes» a recueilli le soutien de plus d'un million de personnes. La campagne a crié victoire quand, en décembre 2006, les gouvernements ont voté aux Nations Unies en faveur d'une résolution pour commencer à travailler sur le développement d'un Traité international sur le commerce des armements.

Source: <http://www.controlarms.org/>

Partenariat avec les organisations régionales

Les OSC impliquées dans la réforme du secteur de la sécurité peuvent aussi trouver de solides alliés au niveau régional. Cette section passe en revue les possibilités de coopération entre les OSC et les organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'UE, l'Organisation des Etats américains et l'Union africaine.

Europe

Le Conseil de l'Europe

Peu après sa création en 1949, le Conseil de l'Europe a commencé à coopérer avec les ONG internationales en leur donnant la possibilité d'acquiescer un statut de participant.³⁴ Seules les ONG des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent prétendre à ce statut. Une fois qu'elles l'ont acquis, les OSC peuvent interagir de différentes façons avec les différents organes du Conseil de l'Europe, tels que le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des autorités locales et régionales, mais aussi avec la Cour européenne des droits humains.

Les modes de coopération sont les suivants:

- Les OSC internationales peuvent porter leurs opinions sur des sujets spécifiques à la connaissance de l'Assemblée parlementaire, habituellement par des déclarations orales ou écrites aux différents comités de cette assemblée. La coopération avec le Comité des affaires légales et des droits humains ainsi qu'avec le comité des affaires politiques peut sans doute être la plus cohérente pour les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité. Les OSC peuvent aussi soumettre leur information aux parlementaires eux-mêmes. L'Assemblée parlementaire requiert également, de façon régulière, l'avis des OSC internationales.
- Auprès de la Cour européenne des droits humains, les OSC peuvent conseiller ou présenter légalement les individus dont les droits, reconnus par la Convention européenne des droits humains, ont été violés par des organismes du secteur de la sécurité. Parfois, les OSC internationales peuvent être invitées à donner de l'information à la Cour, ce qui contribue à l'analyse des problèmes soulevés;
- Les OSC peuvent envoyer de l'information au Comité européen pour la prévention de la torture, spécialement quand ce dernier prévoit des visites de pays. Les informations sur les conditions de détention dans un pays particulier sont les bienvenues auprès du comité;³⁵
- Des OSC ont été impliquées dans la préparation et l'élaboration de nombreuses chartes et conventions du Conseil de l'Europe, telles que la Convention sur la prévention de la torture et, plus récemment les recommandations aux Etats membres sur le statut légal des organisations non gouvernementales en Europe qui furent adoptées par le comité des ministres en octobre 2007. Ces conventions se rapportent directement ou indirectement aux politiques de sécurité;
- Les OSC participent activement aux grands séminaires, conférences et colloques qui sont organisés par le Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe a créé une structure permanente de coopération avec les OSC internationales qui ont acquis un statut de participant. Toutes les OSC peuvent assister à la Conférence plénière annuelle des ONG qui décide

³⁴ pour s'informer sur la façon d'acquiescer un statut de participant auprès du CoE voir sur le site suivant: http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Participatory_status/Application_form/Applying.asp

³⁵ Pour plus d'information sur le Comité européen pour la prévention de la torture voir le site du Comité: <http://www.cpt.coe.int/en/default.htm>

de la ligne générale d'action de l'année suivante. Les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité peuvent faire figurer leur sujet de préoccupation sur le programme quand elles participent à ces conférences.³⁶

Les OSC internationales avec le statut de participant sont ensuite organisées en plusieurs groupements tels que celui des droits humains, de l'égalité des sexes, de la santé, de l'extrême pauvreté et de la cohésion sociale. Les OSC qui ont des intérêts partagés et une connaissance experte, et qui souhaitent mettre en synergie leurs idées et leurs énergies se retrouvent dans ces groupements. Ces groupements entretiennent des relations plus étroites avec les différents organes du Conseil de l'Europe dont le travail est plus proche de leur domaine de préoccupation et d'expertise. Les OSC impliquées dans les questions sécuritaires trouveront très vraisemblablement de solides alliés au sein du 'Groupement des droits humains'. Ce dernier a adopté des résolutions sur des sujets relevant du secteur de la sécurité tels que le statut des objecteurs de conscience et la liberté d'association pour les membres des forces armées, de même que sur certains pays, tels que la Tchétchénie ou le Kosovo.³⁷

Encadré 13.5 Le Groupement des droits humains en appelle au Comité des ministres pour incorporer le droit à l'objection de conscience au service militaire dans la Convention européenne des droits humains au moyen d'un protocole additionnel

En 2001, le groupement des droits humains des ONG internationales, disposant du statut de participant au Conseil de l'Europe, a adopté une résolution sur l'objection de conscience dans laquelle il demandait:

- Aux Etats membres du conseil de l'Europe d'incorporer le droit à l'objection de conscience à l'encontre du service militaire obligatoire dans leur législation, en accord avec les recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des ministres et d'amnistier les objecteurs de conscience emprisonnés ou persécutés.
- Au Comité des ministres d'incorporer le droit à l'objection de conscience dans la convention européenne des droits humains au moyen d'un protocole additionnel comme l'avait demandé auparavant l'Assemblée parlementaire et de soutenir les ONG dans leurs efforts pour promouvoir la pleine reconnaissance du droit à l'objection de conscience par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Même si le Comité des ministres n'approuva pas la demande du groupement des droits humains d'incorporer le droit à l'objection de conscience envers le service militaire à la convention européenne des droits humains au moyen d'un protocole additionnel, l'attention portée sur cette question s'en trouva considérablement renforcée. Le directeur général des droits humains du Conseil de l'Europe publia une brochure intitulée 'Objection de conscience envers le service militaire obligatoire' pour informer le public des problèmes rencontrés par les objecteurs de conscience dans de nombreux pays. La brochure détaille également les principes adoptés par le Conseil de l'Europe pour garantir leurs droits aux objecteurs de conscience et en appelle aux autorités nationales pour collaborer avec les ONG dans la protection des droits à l'objection de conscience.³⁸

Source: Rapports sur les réunions du groupement des droits humains 2001-2003, et spécialement sur les réunions du 21 juin 2001, du 25 septembre 2001 et du 1er avril 2003. Ces rapports sont accessibles sur http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Group-ings/Human_rights/index.asp

³⁶ Voir http://www.coe.int/T/E/NGO/public/INGO_Conference/ pour plus d'information sur la Conférence plénière annuelle des ONG.

³⁷ Voir http://www.coe.int/T/E/NGO/public/Groupings/Human_rights/index.asp#TopOfPage pour plus d'info sur les groupements des droits humains.

³⁸ Le texte de la brochure peut être téléchargé à partir de cette adresse: www.coe.int/T/E/Human_rights/objcone.pdf

Pour une information sur la forme des autres collaborations des divers organes du Conseil de l'Europe avec les OSC internationales engagées dans le contrôle du secteur de la sécurité, les OSC sont invitées à visiter le site du Conseil de l'Europe pour les ONG: <http://www.coe.int/T/E/NGO/public/> ou à prendre contact avec le Conseil de l'Europe à l'adresse suivante:

Conseil de l'Europe
Section des ONG
Direction générale des affaires politiques
F – 67075 STRASBOURG cedex
Fax: +33 3 90 21 47 66

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Depuis son origine, sous le nom de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe au début des années 1970, la sécurité a comporté trois facettes pour l'OSCE: une dimension politico-militaire, une dimension économique et environnementale et une dimension humaine. La dimension politico-militaire vise à renforcer la sécurité militaire en prônant une plus grande ouverture, plus de transparence et de coopération dans les matières militaires entre Etats membres.³⁹ Le 'Forum pour la coopération de sécurité' à Vienne est le principal organe de l'OSCE qui traite de la dimension politico-militaire. La dimension humaine décrit l'obligation (politique) des Etats membres de l'OSCE de garantir le respect des droits humains, des libertés fondamentales, de l'état de droit et des principes de la démocratie⁴⁰. L'organe principal responsable de la dimension humaine est le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits humains (BIDDH/ODIHR) à Varsovie.

Les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité peuvent construire des partenariats avec chacune de ces trois dimensions de l'OSCE (voir encadré 13.6).

Encadré 13.6 Partenariats des OSC avec les activités de l'OSCE dans les dimensions politico-militaires et humaines

Plusieurs OSC ont participé, en septembre 2006, au projet de l'OSCE "Citoyens en uniforme: protection des droits humains au sein des forces armées". La conférence dirigée par l'OSCE et le DCAF porta sur les différents moyens de protéger les droits humains des membres des forces armées en temps de paix et pendant un conflit armé, en partant du principe que quand les droits humains des membres des forces armées sont protégés au sein de leurs propres forces nationales, ils sont plus aptes à respecter les droits humains des autres soldats et des civils. Voir <http://www.osce.org/item/20641.html>

Les OSC féminines sont engagées dans le programme de l'ODHIR destiné à former la police et à changer son comportement pour lutter contre la violence domestique en Géorgie et en Azerbaïdjan: du fait que la violence domestique est considérée depuis fort longtemps comme une affaire privée, beaucoup de pays manquent de mesures légales pour en poursuivre les fautifs et en protéger les victimes. Des OSC locales ont donc été impliquées dans le programme de l'ODHIR pour sensibiliser la police et d'autres autorités publiques sur le fait que la violence domestique est un crime; pour, également, former les

³⁹ Pour plus d'information sur la dimension politico-militaire, voir: <http://www.osce.org/activities/18803.html>

⁴⁰ Pour plus d'information sur la dimension humaine, voir: <http://www.osce.org/odihr/13371.html>

officiers de police à jouer un rôle actif dans la prévention et la répression de la violence domestique; et pour, enfin, promouvoir une meilleure coopération sur ces questions entre les organismes de maintien de l'ordre et les OSC. Voir: http://www.osce.org/odihr/item_2_27443.html

Accompagnant la mission de l'OSCE au Monténégro, les OSC appuient le gouvernement monténégrin dans ses efforts pour créer un Mécanisme national de prévention pour contrôler les prisons comme l'exige le protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture (OP-CAT): ce dernier demande que chaque Etat crée un mécanisme national de prévention avec le mandat de contrôler régulièrement les places de détention en collaboration avec le Sous-Comité international sur la torture. En collaboration avec la mission de l'OSCE au Monténégro, les représentants des organismes de maintien de l'ordre, les ministères de la santé, de l'intérieur et de la justice, le médiateur national, et diverses OSC se sont réunis tout au long de l'année 2006 pour discuter du mécanisme national de prévention le plus approprié pour appliquer les dispositions d'OP-CAT au Monténégro. Voir: <http://www.osce.org/item/22951.html>

Les Amériques

L'Organisation des Etats américains (OAS)

L'OAS a reconnu dans les OSC à la fois des alliés et des critiques du travail de l'organisation. Elle a établi trois mécanismes pour la participation des OSC à toutes ses activités dont certaines concernent le contrôle et la démocratisation du secteur de la sécurité. D'abord, les OSC peuvent s'enregistrer auprès de l'OAS, après quoi elles deviennent 'hôtes spéciaux' des réunions de l'Assemblée générale et des autres organes de l'OAS. Enfin elles peuvent conclure des accords de coopération avec le secrétariat général ou d'autres organes de l'OAS.

Enregistrement

L'enregistrement à l'OAS peut donner aux OSC de nombreuses occasions de développer des partenariats et d'autres formes de coopération. Par exemple, elle permet aux OSC de commenter les projets de résolution de l'Assemblée générale de l'OAS, de recevoir des copies de ces résolutions et d'assister à leur mise en œuvre. Habituellement beaucoup portent sur des sujets en rapport avec la politique de sécurité, c'est pourquoi la participation des OSC à l'élaboration des résolutions peut leur donner l'occasion d'attirer l'attention sur divers sujets liés au contrôle du secteur de la sécurité au niveau régional. Par exemple, au cours de sa session de 2007, l'Assemblée générale adopta des résolutions et des déclarations sur l'éducation au désarmement et à la non prolifération, sur le soutien des actions contre les mines anti personnels en Equateur et au Pérou, sur la convention interaméricaine de transparence dans l'acquisition d'armements conventionnels, sur l'érection des Amériques en zone libre de toute mine terrestre anti-personnel, sur la protection des droits humains et des libertés fondamentales dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sur l'étude des droits et des soins des personnes soumises à toute forme de détention et d'emprisonnement, sur la façon de traiter le trafic illégal des armes légères, la gestion et la sécurité des stocks d'armes, ainsi que les résolutions relatives à la promotion et au respect des lois internationales sur les droits humains et les actions humanitaires.⁴¹

⁴¹ Résolution et Décisions de l'Assemblée générale de l'OAS adoptées pendant la 37ème session régulière en juin 2007 consultables sur <http://www.oas.org/dil/AG03738E14.doc>.

Les OSC enregistrées peuvent assister aux réunions publiques du Conseil permanent de l'OAS et de ses comités, et peuvent faire circuler des déclarations écrites avec l'approbation de ces organes.⁴² Pour les OSC impliquées dans le contrôle du secteur de la sécurité, il semble plus avantageux de participer à des réunions du Comité sur les affaires juridiques et politiques qui traite, entre autres, des questions de droits humains ainsi que des questions liées au terrorisme, à la justice et à la démocratie représentative.⁴³ De plus, le travail du comité sur la sécurité hémisphérique qui traite des actions contre les mines anti-personnel, de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine sur la transparence dans l'acquisition des armes conventionnelles, des dépenses militaires et de la transparence dans l'acquisition des armements peut intéresser les OSC impliquées dans les questions de sécurité.⁴⁴

Les OSC qui souhaitent s'enregistrer auprès de l'OAS doivent suivre les 'Prescriptions pour la participation des organisations de la société civile aux activités de l'OAS' approuvées par le Conseil permanent dans sa résolution CP/RES.⁴⁵ Les OSC peuvent trouver des informations détaillées sur la façon de s'enregistrer auprès de l'OAS sur le site web de l'organisation.⁴⁶

Encadré 13.7 Le Comité pour la sécurité hémisphérique organise un séminaire sur le sujet «s'occuper de la pauvreté extrême, de l'inégalité et de l'exclusion sociale comme un moyen de renforcer la sécurité hémisphérique»

En mars 2007, le Comité sur la sécurité hémisphérique du Conseil permanent de l'OAS a organisé un séminaire dans le but de se rendre compte dans quelle mesure, d'un point de vue stratégique, la pauvreté extrême érode la cohésion sociale et mine la sécurité des Etats. Avec les experts gouvernementaux et les représentants des organisations internationales les OSC ont activement participé à ce séminaire. La discussion, s'est focalisée au cours de ce séminaire sur deux sujets connexes: «combattre la faim, la pauvreté et renforcer la sécurité» et, plus spécifique à la région: «combattre la pauvreté, renforcer la sécurité: les initiatives internationales pour le développement de Haïti et de la MINUSTAH.»

Les actes de ce séminaire sont accessibles sur http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_07/CP18032E07.doc

Les OSC "hôtes spéciaux"

Si les OSC ne veulent pas s'enregistrer auprès de l'OAS mais tiennent à participer à des réunions spécifiques de l'Assemblée générale de l'OAS ou d'autres organes, elles peuvent devenir des 'hôtes spéciaux' en envoyant une lettre exposant leur intention d'assister à une session particulière, 45 jours à l'avance, au Secrétaire général de l'Organisation. Cette lettre doit aussi contenir la charte de l'OSC, ses statuts, les rapports annuels les plus récents ainsi que le texte de sa mission. Les OSC qui sont enregistrées auprès de l'OAS doivent aussi envoyer une lettre exposant leur intention de participer aux sessions de l'Assemblée générale mais sont dispensées de l'envoi d'autres documents.⁴⁷

⁴² Pour les fonctions et le mandat du Conseil permanent et de ses comités voir <http://www.oas.org/consejo/>

⁴³ Pour plus d'information, voir le site du Comité pour les affaires juridiques et politiques: <http://www.oas.org/consejo/CAJP/>

⁴⁴ Pour plus d'information sur le travail du Comité pour la sécurité hémisphérique, voir <http://www.oas.org/csh/english/>

⁴⁵ On peut trouver cette résolution sur <http://www.civil-society.oas.org/Permanent%20Council/CP-RES-759.htm>

⁴⁶ http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_1_ENG.htm

⁴⁷ Plus d'information sur le statut des 'hôtes spéciaux' sur http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_2_ENG.htm

Accords de coopération

Les OSC peuvent aussi conclure des accords de coopération avec le Secrétaire général de l'OAS. Cela leur permet de mener des projets conjoints avec le secrétariat général dans des domaines communs d'intérêt et d'expertise, comprenant ceux liés au secteur de la sécurité. Si les OSC sont intéressées par la création de tels 'contrats' avec le Secrétariat général, il leur est conseillé de s'adresser à l'unité administrative spéciale du secrétariat responsable des types de projets qui les intéressent. Tout accord de coopération doit être approuvé par le secrétariat général de l'OAS.⁴⁸

Pour toute information complémentaire sur la participation aux activités de l'OAS, il est recommandé aux OSC d'écrire au coordinateur de la société civile à l'OAS:

Civil Society Coordinator Department of the Americas Secretariat Organization of American States
1889 F Street NW
Washington, D.C. 20006
Telephone: +1-202-458-3081
Fax: +1-202-458-3665

Comment les partenariats peuvent aider quand les OSC sont sous pression

L'implication dans des questions relevant du contrôle du secteur de la sécurité entraîne souvent la découverte de violations de droits humains commis par des organismes de ce secteur, ce qui les rend publiques et implique que les responsables s'assument. Les actions des OSC peuvent aussi viser à permettre aux individus qui sont négativement affectés par des mesures de sécurité de faire valoir leurs droits élémentaires reconnus par la législation internationale sur les droits humains. Ces activités peuvent provoquer des tensions entre les autorités et les OSC et, dans certains cas, les OSC peuvent être l'objet de pressions sévères; les autorités peuvent essayer de réduire les OSC et les individus au silence en introduisant des lois restrictives, en les poursuivant, en restreignant leur liberté de mouvement, en les plaçant en résidence surveillée ou en détention, en gênant la communication des OSC ou en les forçant à arrêter leurs activités soit directement soit en bloquant leurs sources de financement. Dans les pires cas, les membres des OSC peuvent être sujets à des menaces de mort, à la torture, à la disparition forcée et même au meurtre.

Alors qu'il n'y a pas de mécanisme propre à protéger les OSC et les individus contre tous les types de pression et de nuisances, il y a plusieurs procédures que les organisations internationales ont mises au point pour aider les OSC soumises à pressions. La section suivante passe en revue quelques uns des mécanismes créés par les organisations régionales et internationales ainsi que par les organisations non gouvernementales internationales et qui visent à protéger les défenseurs des droits humains et les membres des OSC.

Les mécanismes internationaux

La Déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits humains et le Représentant spécial du Secrétaire général pour la situation des défenseurs des droits humains

⁴⁸ Plus d'information sur les accords de coopération sur http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_5_ENG.htm

En 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une déclaration sur les défenseurs des droits humains.⁴⁹ Elle appelle les gouvernements à protéger les droits qui sont indispensables pour permettre aux défenseurs des droits de l'homme de travailler, tels que le droit à la liberté d'expression, à la liberté de se rassembler pacifiquement, de mener des activités collectives, de recevoir et de disséminer de l'information et de communiquer avec les acteurs nationaux et internationaux. Ces droits sont tous en cohérence avec le travail des OSC engagées dans la promotion de la démocratisation du secteur de la sécurité; la limitation de ces droits par les gouvernements est souvent la première indication d'une pression en train de s'exercer.

En 2000, le Secrétaire général a nommé un représentant spécial pour les défenseurs des droits humains à la demande de la Commission des droits humains (aujourd'hui appelée Conseil des droits humains). L'intention de la commission, en créant ce poste, était de donner plus d'effet à la Déclaration sur les défenseurs des droits humains.

Un aspect du mandat de ce Représentant spécial présente un intérêt particulier pour les membres des OSC qui sont sous une pression immédiate en raison de leur implication dans les politiques de sécurité: le Représentant spécial a la possibilité de se saisir des cas individuels de violations de droits humains commis à l'encontre de défenseurs individuels des droits humains des groupes ou des organisations et d'envoyer des lettres d'"allégation" ou recommandant une 'action urgente', aux autorités concernées afin de protéger les défenseurs des droits humains et leurs propres droits. Les lettres d'"action urgente" sont envoyées quand une violation des droits humains d'un défenseur de ces mêmes droits, ou d'une OSC, est sur le point de se produire ou se poursuit. Les Etats sont appelés à prévenir ou à stopper ces violations. Les 'lettres d'allégation' sont généralement envoyées quand la violation s'est déjà produite et quand l'impact qu'elle a eu sur un individu ou sur une OSC ne peut plus être modifié. Le Représentant spécial, toutefois, a besoin d'informations fiables sur les violations alléguées avant qu'il n'envoie les lettres et qu'il ne mette les gouvernements en demeure de protéger les individus ou les OSC menacés.⁵⁰

Les gouvernements auxquels de telles lettres sont envoyées sont également priés par le Représentant spécial de l'informer en retour des actions qu'ils ont prises pour protéger les individus menacés. Les lettres du Représentant spécial et les réponses des gouvernements sont publiées dans les rapports annuels du représentant spécial à l'Assemblée générale, point qui exerce une pression certaine sur les gouvernements pour les obliger à se conformer aux requêtes⁵¹ du Représentant spécial.

Ce dernier collabore fréquemment avec d'autres experts du Conseil des droits humains, mandatés au titre des procédures spéciales, pour l'envoi des lettres d'action urgente ou d'allégation aux gouvernements. Les autres experts mandatés qui ont pour mission de recevoir les plaintes individuelles ou vers lesquels les individus et les OSC menacés peuvent se tourner comprennent:

Le groupe de travail sur la détention arbitraire;⁵²

Le groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires;⁵³

Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression;⁵⁴

Le Rapporteur spécial sur la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants.⁵⁵

⁴⁹ La Déclaration se trouve sur <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>

⁵⁰ Le site web du Représentant spécial contient tous les détails sur la nature de l'information que les OSC ou les individus menacés doivent soumettre au Représentant spécial: <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/complaints.htm>

⁵¹ Les rapports annuels sont accessibles sur le site du représentant spécial <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/annual.htm>

⁵² <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>

⁵³ <http://www2.ohchr.org/english/issues/disappear/index.htm>

⁵⁴ <http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>

⁵⁵ <http://www2.ohchr.org/english/issues/torture/rapporteur/index.htm>

Communications individuelles avec les organes du traité des droits humains de l'ONU

Six des huit organes existants du traité des droits humains des N.U ont mandat de recevoir les communications provenant d'individus ou de groupes qui estiment que leurs droits, définis dans le traité en question, ont été violés.⁵⁶ Les Comités peuvent prendre en considération ces communications si elles satisfont aux conditions d'admissibilité.

Seuls les individus qui allèguent que leurs droits ont été violés par les autorités des Etats qui sont parties aux protocoles facultatifs des traits concernés ou, par exemple dans le cas du Comité contre la torture, qui reconnaissent expressément la compétence du comité concerné à examiner des communications individuelles, peuvent déposer des plaintes personnelles. Cette restriction ne s'applique pas aux Procédures spéciales qui ont un mandat global.

Il faut en moyenne 2-3 ans pour que les organes du traité prennent une décision finale sur un cas individuel. Ils peuvent toutefois prendre des mesures intérimaires dans les cas urgents pour éviter que des torts irréparables ne soient faits aux plaignants. Ces mesures intérimaires restent en vigueur jusqu'à la prise de décision finale des organes du traité. Ce point est particulièrement important pour les OSC ou pour les individus qui se trouvent sous une menace immédiate.

C'est sur le site du Haut Commissaire pour les droits humains de l'ONU⁵⁷ que l'on trouvera plus d'information sur la procédure de plainte individuelle, sur les formulaires de plainte ainsi que des renseignements détaillés sur les conditions à remplir pour que les Organes du traité prennent en considération les communications individuelles.

Encadré 13.8 La collection de guides de l'OMCT

La collection de guides de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) consiste en quatre volumes, dont chacun est un guide détaillé sur la pratique, les procédures et la jurisprudence des mécanismes régionaux et internationaux compétents pour l'examen des plaintes individuelles relatives à la violation de l'interdiction absolue de la torture et des mauvais traitements. Ces manuels sont disponibles électroniquement sur:

<http://www.omct.org/>

(Sur ce site, cliquer sur Nations Unies, Organes du traité puis Publications)

Mécanismes régionaux

L'Afrique

Le Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits humains en Afrique

La Commission africaine sur les droits humains et des peuples a adopté en 2004 une résolution sur les défenseurs des droits humains dans laquelle elle incite les gouvernements africains à mettre en œuvre la Déclaration

⁵⁶ Le Comité des droits humains, le Comité sur l'élimination de la discrimination raciale, le Comité contre la torture, le Comité pour l'élimination de la discrimination contre les femmes, le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité pour les droits des personnes handicapées peuvent prendre en considération de telles communications.

⁵⁷ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/individual.htm>

sur les défenseurs des droits humains. La même année, la Commission africaine a nommé un rapporteur spécial sur les défenseurs des droits humains en Afrique avec le but d'améliorer la protection des défenseurs des droits humains sur le continent africain.⁵⁸ Les individus soumis à des pressions peuvent se tourner vers le Rapporteur spécial qui, à son tour peut prendre la décision d'envoyer des lettres pour initier un dialogue avec les gouvernements ou publier un communiqué de presse sur les affaires en cause. En 2007, le Rapporteur spécial a ainsi dialogué avec les autorités d'Angola, de la république Centrafricaine, du Congo Brazzaville, de la République démocratique du Congo, de Djibouti, d'Égypte, de Somalie et du Zimbabwe. Les cas allaient d'individus placés en détention arbitraire et de meurtres de militants des droits de l'homme jusqu'aux menaces de fermeture des ONG dans certains pays.⁵⁹

Les OSC africaines qui rencontreraient des difficultés avec les autorités en raison de leurs activités liées à la démocratisation du secteur de la sécurité dans leur pays, peuvent rentrer en contact avec le Rapporteur spécial, par le biais du secrétariat de la Commission africaine à l'adresse suivante:

African Commission on Human and Peoples' Rights
48 Kairaba Avenue
P. O. Box 673
Banjul, The Gambia
Tel: +220 439 2962 / 437 7721
Fax: +220 439 076

Les Amériques

La Commission interaméricaine sur les droits humains

La Commission interaméricaine sur les droits humains a le mandat de traiter les plaintes individuelles provenant de toute personne ou de toute OSC alléguant la violation de ses droits, protégés par la Convention américaine des droits humains et la Déclaration américaine des droits et des devoirs des hommes.⁶⁰ La Commission interaméricaine peut aussi ordonner aux Etats de prendre des mesures de précaution pour éviter que des dommages graves et irréparables ne soient infligés aux individus dans des cas urgents. Quand les membres individuels des OSC subissent fréquemment des pressions de la part des autorités nationales, cela constitue une violation de leurs droits humains. Aussi une pétition adressée à la commission interaméricaine peut-elle les aider à restaurer leurs droits et à prévenir des dommages irréparables.

Les mesures de précaution ordonnées par la Commission interaméricaine ou par la Cour interaméricaine des droits humains comprennent généralement l'investigation des menaces ou des violations à l'encontre des individus ou des OSC, ou bien l'ordre de mettre en place certaines mesures de sécurité. On attend des Etats qu'ils rendent compte à la Commission de l'application des mesures de précaution.⁶¹

⁵⁸ Le site du Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits humains en Afrique se trouve sur http://www.achpr.org/english/_info/index_hrd_en.html

⁵⁹ Voir le rapport d'activité de la 41ème intersession du Rapporteur spécial sur les défenseurs de droits humains en Afrique sur http://www.achpr.org/english/Special%20Mech-anisms/HRD/Activity%20Reports/41st%20Activity%20Report_eng.pdf

⁶⁰ On peut accéder à la Convention et à la Déclaration sur http://www.hrcr.org/docs/American_Convention/oashr.html et sur <http://www.oas.org/juridico/eng-lish/ga-res99/eres1635.htm>

⁶¹ Ces procédures sont expliquées en détail sur https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=E

Europe

Cour européenne des droits humains

Les individus et les OSC menacés peuvent porter plainte individuellement contre leurs Etats et devant la Cour européenne des droits humains si la pression qui est exercée sur eux par les autorités nationales peut être assimilée à la violation de l'un des droits énoncés par la Convention européenne sur les droits humains et ses protocoles additionnels.⁶² Les Etats contre lesquels les plaintes sont déposées doivent être parties à la Convention européenne des droits humains.

La cour européenne des droits humains n'approchera pas directement les autorités, objets des plaintes individuelles ou provenant des OSC. Dans des circonstances exceptionnelles toutefois, elle demandera à ces mêmes Etats de prendre des mesures intérimaires. La cour n'ordonne de mesures intérimaires que quand un plaignant court un sérieux risque de dommage physique et quand le tort subi par le plaignant devient irréversible. La cour peut alors demander aux Etats de rendre compte en retour de l'application de ces mesures intérimaires.

L' Union européenne

L'Union européenne a adopté les règles relatives aux Défenseurs des droits humains en juin 2004.⁶³ Elles définissent la façon dont l'Union européenne entend accroître ses efforts pour soutenir et protéger les défenseurs des droits humains dans les pays tiers. D'après ces règles, les OSC et les individus qui seraient menacés en raison de leur implication dans des activités liées à la démocratisation du secteur de la sécurité, peuvent obtenir un soutien public des délégations de l'UE dans leur pays ou peuvent inciter l'Union européenne à user de son influence 'dans les coulisses'.

Encadré 13.9 Activités de l'Union européenne conformes à ses directives sur les Défenseurs des droits humains et présentant un intérêt particulier pour les OSC et les individus menacés.

Les chefs des missions de l'UE dans tous les pays sont obligés d'envoyer des rapports périodiques sur la situation des droits humains dans leur pays d'accréditation. Ces rapports contiennent habituellement des informations sur les défenseurs des droits humains, y compris l'occurrence de toute menace ou agression contre eux, ainsi que des recommandations en vue d'éventuelles actions de l'UE, telles que des condamnations pour menaces et attaques contre des défenseurs des droits humains, ou pour des démarches et des déclarations publiques là où ces défenseurs courent un danger immédiat. L'UE donne régulièrement une suite à ses démarches et à ses déclarations.

⁶² On peut accéder à la Convention européenne sur les droits humains et à ses protocoles additionnels sur <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/Basic+Texts/The+European+Convention+on+Human+Rights+and+its+Protocols/>. On peut trouver plus d'information sur la façon de déposer une plainte individuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que sur les mesures intérimaires sur le site <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions/>

⁶³ Ces manuels, "Assurer la protection – Règles de l'Union européenne concernant les défenseurs des droits humains" peuvent être trouvés sur <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>

Quelque soit la présidence de l'UE, le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE et ses missionnaires, et/ou la Commission européenne, effectuent des visites de pays, et mentionnent la situation des défenseurs des droits humains dans leur dialogue politique, ce qui, dans certains cas, peut retenir certaines autorités d'exercer une pression sur les OSC ou sur les individus concernés.

Les membres des délégations de l'UE dans un pays donné assistent aux procès des défenseurs des droits de l'homme, y compris de ceux qui agissent afin de mettre un terme aux violations des droits de l'homme perpétrées par les organismes du secteur de la sécurité. La présence des représentants de l'UE peut empêcher un Etat de conduire des procès injustes ou d'infliger des sanctions disproportionnées aux défenseurs des droits de l'homme.

Sources: 'Assurer la protection – Règles de l'Union européenne sur les Défenseurs des droits humains' disponible sur <http://ue.eu.int/ue-docs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf> et Conclusions du Conseil sur le premier examen de l'application des règles de l'UE sur les défenseurs des droits humains, disponible sur http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/hr/news67.pdf

En se fondant sur l'information donnée par l'encadré 13.9 ci-dessus, il est clair que les OSC et les individus sous pression doivent tenir l'Union européenne informée de tout danger auquel ils seraient exposés. Ce n'est que quand elle est en possession de tous les renseignements pertinents qu'elle peut engager des démarches, faire des déclarations publiques, mentionner la situation des OSC et des individus menacés dans le dialogue politique ou envoyer des observateurs aux procès. Il est préférable que les OSC fournissent des renseignements sur leur situation aux délégations de l'Union européenne dans leur pays ou leur région. Une liste des délégations et de leurs contacts peut être trouvée sur le site http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/intro/web.htm

Il est généralement conseillé aux OSC, même quand elles ne sont pas soumises à des pressions, de bâtir de bonnes relations avec les délégations de l'UE. Il leur sera ensuite plus facile d'informer l'UE de l'évolution de leurs préoccupations et, quand ce sera nécessaire, de discuter avec elle des meilleures façons pour l'Union européenne de leur apporter son aide dans une situation particulière.

Mécanismes créés par des organisations non gouvernementales internationales

En plus des mécanismes mentionnés ci-dessus, de nombreuses organisations non gouvernementales internationales œuvrent pour soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'homme et leurs droits. Beaucoup de ces mécanismes peuvent être utilisés par les membres des OSC soumis à des pressions en raison de leur implication dans des sujets liés à la sécurité.

Le projet des 'personnes à risque' d'Amnesty International

Depuis le jour de sa fondation, Amnesty International s'est impliquée dans des campagnes pour soutenir et protéger les individus et les groupes à risque du fait de leurs activités, liées à la promotion et à la protection des droits humains.

Amnesty International utilise ce qu'il est convenu d'appeler des 'actions d'urgence' pour mobiliser ses militants dans le monde entier et aussi vite que possible lorsqu'un individu est confronté à des violations immédiates de ses droits humains, allant jusqu'à des menaces vitales. Si une 'action d'urgence' est déclenchée, des milliers de militants d'Amnesty International envoient des lettres ou des e-mails directement aux autorités ou aux acteurs non-étatiques qui ont le pouvoir de mettre un terme à cette violation de droits humains.

Encadré 13.10 Relaxe d'un jeune militant biélorusse en janvier 2008 grâce à la pression internationale générée par une 'action d'urgence' d'Amnesty International

Zmitser Dashkevich, le chef de l'OSC biélorusse 'Young Front', qui rassemble des jeunes de l'opposition, a été condamné à 18 mois d'emprisonnement pour avoir organisé ou participé à des «activités au sein d'une organisation non enregistrée» en novembre 2006.

Amnesty International déclencha une action d'urgence au printemps 2007. Il appela les militants du monde entier à envoyer plus de 10 000 plisages représentant des grues au ministère biélorusse de l'intérieur, en protestation contre la répression du droit à la liberté d'expression en Biélorussie et en demandant la libération de Zmitser Dashkevich.

Zmitser Dashkevich fut relaxé en janvier 2008 suite à la pression internationale.

Source: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/good-news/belarusian-youth-activist-freed-20080125>

Les OSC et les individus qui courent des risques, du fait de leurs activités liées à la promotion et à la protection des droits humains, du fait et au sein du secteur de la sécurité, peuvent prendre contact avec Amnesty International en lui demandant de prendre une «action d'urgence».⁶⁴

Brigades internationales pour la paix

L'ONG internationale "Brigades Internationales pour la paix" (BIP) a créé un mécanisme spécifique pour la protection des militants des droits humains, y compris de ceux qui travaillent sur les droits humains en liaison avec le secteur de la sécurité. PIB envoie des équipes de volontaires internationaux pour accompagner les organisations et les individus soumis à des risques quand ils font leur travail de promotion et de protection des droits humains.

La présence de volontaires internationaux envoyés par les PIB permet aux individus et aux organisations locales sous menaces de travailler dans une plus grande confiance. Leur présence peut dissuader les autorités (ou de puissants acteurs non-étatiques) d'exercer une pression sur les membres des OSC ou de les agresser, car le coût politique de tels comportements augmente considérablement en présence de témoins internationaux. De plus, la présence d'un accompagnement apporte un soutien moral aux individus ou aux OSC locales engagées dans un travail en faveur des droits humains, qui comporte des risques car il défie les intérêts de puissants acteurs.⁶⁵

⁶⁴ On peut trouver plus d'information sur le plan d'Amnesty International 'Individuals at Risk' et sur ses actions d'urgence sur son site: <http://www.amnesty.org/en/individuals-at-risk>

⁶⁵ On peut trouver plus d'information sur le travail des Brigades internationales de la paix et leur plan de protection et d'accompagnement sur <http://www.peacebrigades.org/1165.html>

Les brigades internationales de la paix accompagnent les individus et les OSC à risques, d'abord dans les pays d'Amérique latine tels que le Mexique, le Guatemala et la Colombie, mais elles travaillent aussi au Népal et en Indonésie. Beaucoup d'organisations ou d'individus accompagnés par les BIP sont impliqués dans le travail pour les droits de l'homme en relation avec le secteur de la sécurité.

Front Line en soutien d'urgence

La Fondation internationale 'Front Line' (Ndt: En première ligne) dirige un service permanent de 24 heures offrant un soutien aux défenseurs des droits humains soumis à un risque immédiat. Son numéro d'urgence peut être appelé à n'importe quelle heure (+353 1 21 00 489) et le service donne aux défenseurs des droits humains l'option de parler à quelqu'un en arabe, anglais, français, russe ou espagnol. En cas d'urgence, Front Line peut mobiliser rapidement un soutien et des actions internationales qui peuvent prendre la forme d'appels faxés ou téléphonés aux autorités concernées, d'exposé du cas par le truchement des représentants de l'UE ou d'un gouvernement donné et de la mise en place d'une assistance concrète incluant relogement et aide pour les dépenses tant médicales que légales.⁶⁶

Encadré 13.11 Autres plans de protection des organisations non gouvernementales internationales

En plus de celles décrites ci-dessus, il y a beaucoup d'autres organisations non gouvernementales internationales qui travaillent pour la protection et le soutien des individus et des organisations soumis à une pression, car ils agissent en relation avec la promotion et la protection des droits humains. Elles comprennent, de façon non exclusive:

Reporters sans frontières: communiqués de presse et lettres de protestation: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=9594

Women Human Rights Defenders Action Alert: <http://www.defendingwomen-defendingrights.org/index.php>

L'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits humains: une Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT), son programme conjoint: http://www.fidh.org/ar-ticle.php3?id_article=4627

Human Rights First: Human Rights Defenders Programme: http://www.humanrightsfirst.org/defenders/hrd_intro/hrd_intro.htm

Scholars at Risk Network: Alerts and Campaigns: http://scholarsatrisk.nyu.edu/Beta/Activities/Alerts_Campaigns.php

En fonction de leurs modes d'engagement avec les organismes du secteur de la sécurité et de la situation d'ensemble dans leur pays, les OSC qui subissent des pressions doivent étudier avec soin vers quelle organisation se tourner pour obtenir un soutien.

⁶⁶ <http://www.frontlinedefenders.org/emergency>

Mécanismes étatiques

Institutions nationales des droits humains

Dernier point mais non le moins important, les Etats ont l'obligation, en vertu de la législation internationale sur les droits humains, de procéder à des investigations et des réparations au bénéfice des individus affectés par des violations de droits humains commises par les forces de sécurité. Pour s'acquitter de ces obligations et pour renforcer la promotion et la protection générales des droits humains au sein de leur pays, la plupart des Etats ont créé des institutions nationales et indépendantes de droits humains, ces dernières se présentent sous des formes variées telles que des Commissions nationales de droits humains, des institutions de médiation, des bureaux publics de défenseurs ou encore des institutions de conseil sur les droits humains. La plupart de ces institutions nationales ont des mandats qui leur permettent de recevoir et d'instruire des plaintes et des pétitions provenant d'individus qui estiment que leurs droits ont été violés. Elles ne peuvent toutefois pas prendre de décisions contraignantes au regard de leurs investigations, mais peuvent en référer au pouvoir judiciaire si le besoin s'en fait sentir.

On attend des institutions nationales de droits humains qu'elles agissent indépendamment du gouvernement et qu'elles soient dès lors capables d'apporter une contribution de taille à la protection des OSC ou, individuellement, de leurs membres, sur lesquels des organes gouvernementaux exerceraient une pression. Une liste comportant les adresses, les sites et les mandats de toutes les institutions à travers le monde se trouve sur le site du Forum des institutions nationales de droits humains: <http://www.nhri.net/nationaldatalist.asp>

Conclusion

Les chapitres précédents de ce guide ont mis l'accent sur les compétences dont les OSC ont besoin pour promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, telles que le contrôle, l'analyse budgétaire et la mobilisation. En plus de ces savoir-faire, les OSC doivent être capables de s'impliquer avec des partenaires internationaux et de forger des alliances avec la communauté internationale pour mieux promouvoir le contrôle public du secteur de la sécurité.

Les divers mécanismes présentés dans ce chapitre sont tous d'importants points de départ pour travailler avec la communauté internationale: participation au Système des droits humains des Nations Unies, implication dans des organisations régionales et partenariats avec des ONG et des réseaux internationaux pour atteindre des buts communs et chercher du secours en cas de pressions.

Toutefois, les mécanismes présentés dans ce chapitre ne doivent pas être considérés comme le guide unique des possibilités d'implication avec la communauté internationale. De plus en plus les organisations internationales et régionales créent des procédures propres à impliquer la société civile et les OSC peuvent faire usage de ces mécanismes pour poursuivre leurs buts de réforme du secteur de la sécurité. De la même façon, il revient aux OSC de s'impliquer aux niveaux local et international avec des OSC qui partagent le même esprit afin d'atteindre des buts communs.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Devenez partenaire du Système des droits humains de l'ONU

- ✓ Impliquez-vous dans le système des organes de traité de l'ONU
- ✓ Envoyez des rapports alternatifs aux organes de traité de l'ONU
- ✓ Demandez des enquêtes spéciales aux organes de traité de l'ONU
- ✓ Demandez des enquêtes aux organes de traité de l'ONU (CAT et CEDAW) en cas de violations systématiques des droits humains
- ✓ Coopérez avec les Procédures spéciales du Conseil des droits humains

Devenez partenaire des ONG et des réseaux internationaux

- ✓ Devenez partenaire avec des ONG et des OSC qui participent du même esprit pour atteindre des buts communs
- ✓ Participez à des campagnes internationales avec d'autres ONG et OSC

Devenez partenaire des organisations régionales

- ✓ Participez à la structure permanente du Conseil de l'Europe pour la coopération avec les OSC
- ✓ Impliquez-vous dans le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits humains
- ✓ Coopérez avec l'Organisation des Etats américains
- ✓ Coopérez avec d'autres organisations régionales de droits humains

Cherchez de l'aide auprès des partenaires internationaux quand vous êtes soumis à des pressions

- ✓ Envoyez des communications individuelles aux organes de traité des droits humains de l'ONU
- ✓ Engagez-vous auprès du Représentant spécial de l'ONU pour les défenseurs des droits humains et auprès d'autres Procédures spéciales du Conseil des droits humains de l'ONU
- ✓ Engagez-vous auprès du Rapporteur Spécial africain sur les défenseurs des droits humains, auprès de la Commission interaméricaine sur les droits humains, de la Cour européenne des droits de l'homme ou auprès des délégations des pays de l'UE qui soutiennent les défenseurs des droits de l'homme.
- ✓ Recherchez le soutien des procédures créées par les ONG internationales

14

Rizal Darma Putra

Etats d'urgence et environnements restrictifs

La présence nécessaire d'une société civile forte et indépendante est devenue une facette largement reconnue des démocraties. Dans la conduite quotidienne des affaires civiles, la participation active mais indépendante de l'ensemble de la population procure aux autorités des canaux d'information et de connaissance sur les besoins de la société et permet d'éviter la concentration et le mauvais usage du pouvoir.

Le travail de la société civile dans les états d'urgence¹ et les environnements restrictifs est d'autant plus important que les restrictions des libertés d'expression et d'association limitent invariablement la capacité des groupes de citoyens à s'organiser et à influencer les autorités de l'Etat.

Ce chapitre donne des orientations aux organisations de la société civile (OSC) et leur suggère des procédés grâce auxquels elles pourront responsabiliser le secteur de la sécurité pendant les états d'urgence. Il est divisé en deux parties. La première partie présente les états d'urgence d'un point de vue historique et expose la rationalité du recours aux pouvoirs extraordinaires au cours de ces états d'urgence. Elle analyse ensuite le cadre réglementaire en vigueur ainsi que les limites que mettent au recours à des pouvoirs d'urgence tant les constitutions nationales que les traités internationaux sur les droits humains. La seconde partie élabore, sur ces bases, des modes d'action qu'elle propose aux organisations de la société civile afin qu'elles puissent non seulement obliger les ministères responsables pendant les états d'urgence à rendre des comptes mais aussi, et finalement, promouvoir et protéger les droits humains. Elle présente également plusieurs stratégies que les OSC peuvent faire leur pour limiter les menaces à l'encontre de la sûreté personnelle de leurs membres; les instruments internationaux destinés à la protection des défenseurs des droits humains figurent, par ailleurs, dans les chapitres 11 et 13.

Ce chapitre évalue en particulier le rôle que la société civile peut jouer dans le contrôle du secteur de la sécurité dans un état d'urgence résultant de circonstances d'origine sociétale. En tant que tel, il ne traite pas des implications des états d'urgence résultant de désastres naturels ou d'épidémies.

Les états d'urgence dans l'histoire

L'usage de pouvoirs extraordinaires en temps d'exception n'est pas un phénomène nouveau dans l'histoire du monde. Depuis le tout premier exemple d'usage des pouvoirs d'urgence – fréquemment associé à l'aesymnetia

¹ Les actions qui étendent les pouvoirs des autorités et limitent les libertés civiles en application d'une procédure légale sont de jure des états d'urgence. En revanche, les états d'urgence qui résultent d'une situation où l'Etat crée un environnement restrictif et limite les libertés sur une longue période, sans pour autant décréter officiellement une situation d'urgence, sont de facto des états d'urgence. Ces recommandations et ces observations s'appliquent généralement aux deux scénarii, mais dans le second cas, l'absence de proclamation signifie que l'existence d'un état d'exception peut être contestée par les autorités.

de la Grèce antique² où un dirigeant se faisait élire pour gouverner avec des pouvoirs élargis quand une crise extrême mettait en danger la survie de la cité-Etat³ – les pouvoirs d’urgence ont été utilisés à travers les siècles et les régions. On peut citer l’imposition de la loi martiale dans l’Angleterre du Moyen Age, l’usage de pouvoirs d’urgence – sous le concept de loi civile de l’état de siège – pendant la Révolution française en 1791, la déclaration de la loi martiale en Haïti en 1941 pendant la seconde guerre mondiale, et la suspension des privilèges de l’ordonnance d’habeas corpus aux Philippines en 1971 sous la dictature de Marcos.

Les pouvoirs d’urgence ont été régulièrement utilisés au-delà des situations qui les avaient initialement déclenchés. Invariablement, des dirigeants politiques ont justifié leur mépris pour le fonctionnement normal des organes de l’Etat par l’urgence des situations d’exception. Invariablement, aussi, les pires abus de droits humains se sont produits en de telles occasions et la proclamation d’un état d’urgence a fréquemment été utilisé par des dirigeants autoritaires comme un ‘instrument légal’ pour supprimer des droits humains et écraser toute forme d’opposition politique.

Toutefois, le passage progressif, au cours du 20^e siècle, du rôle traditionnel joué par les Etats dans le droit international à une vision du droit des individus ainsi que l’adoption parallèle de nombreux traités de droits humains aux niveaux international et régional, a mis des limites à l’exercice du pouvoir dans le cadre de crises nationales. Ce qui, à son tour, donne une importance nouvelle au rôle que peuvent jouer les OSC pendant ces états d’urgence en obligeant notamment les gouvernements à rendre des comptes et en leur faisant observer les principes universels du droit public international.

Pouvoirs d’urgence: raison d’être et principes

Il y a ceux qui soutiennent que, quelque soient l’urgence d’une situation et l’imminence d’une menace, tous les droits individuels doivent, en tout temps, être respectés. Cette position est certainement très séduisante, mais elle s’est révélée concrètement impraticable. Les institutions nationales qui ont endossé la responsabilité de protéger les droits humains ne peuvent pas rester passives à observer leur propre ruine devant un danger imminent qui les menace. Paul Mahoney, parlant de la justification des pouvoirs d’urgence figurant dans la Convention européenne des droits humains disait: «Les Etats doivent avoir à leur disposition les armes adéquates pour s’opposer [à des menaces imminentes] faute de quoi les droits et les libertés sauvegardés par cette Convention risquent d’être inefficaces.»⁴ Si le respect de tous les droits individuels devait conduire, dans la pratique, à la paralysie du gouvernement, les politiciens prônant le sacrifice des droits humains rencontreraient probablement le soutien du public et compromettraient durablement la position des militants des droits humains. Une approche plus raisonnable pourrait consister à n’autoriser l’instauration de pouvoirs d’urgence bien définis que dans le court terme, ce qui évite des restrictions permanentes.

Ce sentiment est sous-jacent dans le recours aux pouvoirs d’urgence dans la grande majorité des législations nationales: la plupart des systèmes législatifs contiennent des procédures de dérogation à l’égard de certaines obligations en matière de droits humains et d’altération des pouvoirs étatiques en cas d’urgence, mais les pouvoirs d’urgence sont soumis, quant à eux, à de nombreux principes directeurs, notamment ceux de légalité, de proclamation, de notification, de non-discrimination, de menace exceptionnelle, de proportionnalité et de limitation dans le temps. Ils sont développés dans l’encadré 14.1 ci-dessous.

² Reinach, Théodore, De l’état de siège – Etude historique et juridique, F. Pichon, Paris, 1885, p.12.

³ Pour Aristote, ces dirigeants étaient en fait des sortes de «tyrans élus». Aristote, *The Politics*, Penguin Classics, New York, 1992, p.136.

⁴ Mahone, Paul, ‘Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin’, *Human Rights Law Journal* 57(58), 1990.

14.1 Etats d'urgence en droit international

Principes directeurs et recommandations du Rapporteur spécial de l'ONU, Mr. Leandro Despouy, sur la question des droits humains et des états d'urgence

En 1985, Le Conseil économique et social de l'ONU a nommé un Rapporteur spécial, Mr. Leandro Despouy, avec le mandat d'évaluer l'impact des mesures d'urgence adoptées par les gouvernements dans le monde entier et de recommander des mesures propres à garantir le respect des diverses obligations étatiques en matière de droit international. Son dernier rapport, publié en 1997, met en lumière certains des principes qui, en droit international, gouvernent l'usage des pouvoirs d'urgence et donne des orientations pour le développement des normes internationales.

Principe de légalité Le principe de légalité implique, d'une part, la préexistence de normes qui régissent les états d'urgence comme un processus institutionnel, et, d'autre part, l'existence d'un processus domestique et international de contrôle qui vérifie leur conformité avec les normes et les règles nationales et internationales. Le principe de légalité cherche également à faire coïncider la législation domestique relative aux états d'urgence avec le droit international. 'Afin d'éviter les réformes législatives circonstanciées, les règlements relatifs aux états d'urgence, doivent revêtir un statut constitutionnel et couvrir toutes les situations d'urgence (quelle qu'en soit la description) susceptibles de provoquer une quelconque limitation dans l'exercice des droits humains.'

Principe de proclamation Le principe de proclamation se réfère à l'obligation formelle d'annoncer publiquement, sous la forme d'une déclaration officielle, un état d'urgence. Cette annonce doit précéder la mise en œuvre de l'état d'exception.

Principe de notification Le principe de notification exige des Etats qu'ils communiquent l'existence d'un état d'urgence aux autres Etats parties, au Secrétaire général des Nations-Unies, et, dans le cas de deux conventions régionales, respectivement au Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. L'acte de proclamation doit faire état des circonstances qui le motivent, du territoire et du calendrier auxquels il s'applique, des mesures qu'il autorise et des dérogations qu'il recherche par rapport à ses obligations juridiques internationales.

Principe de limitation dans le temps Les standards légaux qui régissent un état d'urgence impliquent qu'il soit limité dans le temps et que les mesures exceptionnelles adoptées demeurent limitées aux strictes exigences de la situation. Pour garantir l'application de ce principe, le Rapporteur spécial recommande que la législation nationale mentionne bien que l'état d'urgence ne sera pas autorisé au-delà du temps strictement nécessaire. De plus, des dispositions légales doivent mandater des organes de contrôle pour examiner la justification du maintien d'un état d'urgence, au moins tous les trimestres.

Principe de menace exceptionnelle La nature du danger qui conduit à une déclaration d'état d'urgence doit être effective ou imminente. Il ne peut être décrété pour des raisons d'opportunité, spéculatives ou abstraites. Afin de mettre ce principe en accord avec les normes du droit international, le rapport du rapporteur spécial de l'ONU suggère que la législation stipule les cas dans lesquels un état d'urgence peut être décrété. Une telle mesure ne peut être mise en œuvre que pour 'sauvegarder les droits et la sécurité de la population et le fonctionnement des institutions publiques sous l'état de droit'.

Principe de proportionnalité Le principe de proportionnalité requiert que les mesures adoptées dans le cadre d'un état d'urgence soient strictement limitées à la sévérité de la crise. Le rapporteur spécial de l'ONU recommande que quand un état d'urgence entraîne des dérogations en matière de droits humains, des mesures administratives et judiciaires soient prises pour réparer les effets néfastes de la limitation de ces droits.

Principe de non discrimination La dérogation aux obligations à l'égard de certains droits humains au cours d'un état d'urgence décrété ne peut en aucun cas concerner la discrimination sur les bases de la couleur de peau, de la race, du sexe, de la langue, de la religion ou de l'origine sociale. De manière à faire appliquer ce principe, le rapporteur spécial de l'ONU propose que les législations stipulent explicitement que le principe de non discrimination n'est sujet à aucun type de dérogation.

Source: Rapport Rapporteur spécial de l'ONU, Mr. Leandro Despouy, sur la question des droits humains et de l'état d'urgence, disponible en ligne sur www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97en.html

Aujourd'hui, le droit public international ainsi que la plupart des constitutions nationales, reconnaissent que dans des situations de crise, les autorités peuvent suspendre certaines libertés civiles afin de restaurer l'ordre et d'étendre l'exercice des droits humains les plus fondamentaux. Ce paradoxe est au cœur de la base légale des pouvoirs d'urgence: suspendre certains droits est le seul moyen de préserver l'exercice des plus fondamentaux d'entre eux".⁵ Pour citer un exemple, il est justifié, en temps de conflit armé, de limiter la liberté de mouvement des personnes afin de préserver leur droit à la vie. Autrement dit, les motifs qui sous-tendent les pouvoirs d'exception sont plus à finalité protectrice que répressive.

Circonstances conduisant à l'usage des pouvoirs d'exception en démocratie

Les circonstances qui peuvent déclencher l'usage de pouvoirs d'exception sont généralement peu explicites tant dans les constitutions nationales que dans les traits internationaux de droits humains. Historiquement, les principales circonstances d'origine sociétales qui ont pu conduire des démocraties modernes à invoquer des pouvoirs d'urgence comprennent:

La guerre

L'état d'urgence a souvent été invoqué par les gouvernements en temps de guerre entre Etats. En plus des diverses sauvegardes des droits humains contenus dans le droit international, les principes directeurs du droit humanitaire et, en particulier, la Convention de La Haye de 1907, les quatre Conventions de Genève de 1949 ainsi que le protocole additionnel 1 s'appliquent dans de telles situations.⁶

- Le gouvernement des Etats Unis a utilisé des pouvoirs d'urgence pendant la seconde guerre mondiale. Entre 1941 et 1945, ils ont sévèrement limité la liberté de mouvement et celle d'exercer des libertés civiles pour certains groupes ethniques.

⁵ Rapport par le Rapporteur spécial de l'ONU, Mr. Leandro Despouy, sur la question des droits humains et de l'état d'urgence, disponible sur www.derechos.org/nizkor/excep/despouy97en.html

⁶ ICRC, Customary International Humanitarian Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Conflit armé interne

Les gouvernements ont aussi utilisé de façon régulière les pouvoirs d'urgence en temps de conflits armés internes. En particulier quand ils sont intenses, avec des insurgés relativement bien organisés qui contrôlent une partie du territoire, les normes contenues dans le Protocole additionnel II des quatre Conventions de Genève s'appliquent.

- En 1992, peu après avoir accédé à l'indépendance, la Moldavie a imposé l'état d'urgence pour répondre à un soulèvement armé dans la région dissidente de Transnistrie.

Menace de conflit armé

Les Etats ont par ailleurs montré une tendance à décréter des états d'urgence en relation avec le danger, réel ou perçu comme tel, de conflits national et international.

- Depuis 1948, l'année de sa création, Israël vit sous état d'urgence. Cela permet à son gouvernement, *inter alia*, de suspendre certains des droits civils des citoyens arabes et lui donne la possibilité d'interdire aux civils de quitter le pays. Le gouvernement israélien a justifié cet état d'exception permanent par les besoins de sécurité interne et externe qu'il ressent; il soutient que les 'conditions exceptionnelles' qui prévalaient en 1948 continuent à prévaloir aujourd'hui. La loi fondamentale d'Israël prévoit un réexamen annuel de l'état d'urgence par la Knesset (son parlement).

Les agressions terroristes

Les attaques terroristes et la menace qu'elles représentent ont conduit les gouvernements à restreindre de nombreuses libertés civiles dans le but reconnu de prévenir de telles agressions.

- Le parlement britannique a adopté des mesures d'exception en 2001 et se trouve depuis en état d'urgence. Suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, le parlement britannique a ratifié la Loi de sécurité contre le terrorisme et le crime en étendant, *inter alia*, le pouvoir d'arrêter et de détenir des étrangers.

Crise économique et troubles civils

De graves crises économiques et de sérieux troubles sociaux ont pu conduire des autorités à décréter l'état d'exception et à suspendre plusieurs libertés civiques.

- En 2001, l'Argentine a déclaré l'état d'urgence après que de violentes confrontations aient éclaté au cœur d'une crise économique sans précédent. Le décret d'urgence donna initialement au gouvernement les pouvoirs spéciaux de faire intervenir la troupe et d'autres forces de sécurité dans les rues des principales villes et d'interdire temporairement les rassemblements publics.

Autres circonstances

Il y a une série d'autres circonstances d'origine humaine qui ont convaincu les gouvernements de recourir à des pouvoirs spéciaux pour rétablir l'ordre public. Ces circonstances comprennent, de manière non exhaustive, le sabotage, la suspicion d'un coup d'état imminent, les troubles publics généralisés, les confrontations interethniques et les enlèvements politiques.

- Une série d'enlèvements politiques conduisit le gouvernement canadien à invoquer un statut d'urgence en 1970. En octobre 1970, les membres d'un groupe radical, le Front de libération du Québec, enlevèrent Pierre Laporte, un ministre québécois ainsi que James Ross, un diplomate britannique, demandant, en échange des détenus, la libération de plusieurs prisonniers et la publication d'un manifeste sécessionniste.

Trois jours après le premier enlèvement, le gouvernement canadien décréta l'état d'urgence et invoqua la Loi sur les mesures de guerre (Ndt War measures act) pour suspendre toutes les libertés civiles et pour donner à la police et à l'armée des pouvoirs très étendus d'investigation et d'arrestation. L'armée fut déployée dans les rues de Montréal et plusieurs milliers de personnes furent interpellées sans mandats. L'état d'urgence fut levé après l'arrestation d'une cellule terroriste et la libération de James Cross, échangée contre un sauf-conduit vers Cuba des kidnappeurs restants.

Pouvoirs d'urgence dans la législation nationale: une perspective comparative⁷

La plupart des constitutions contiennent des dispositions explicites pour l'usage des pouvoirs d'urgence dans des situations exceptionnelles alors que, dans le même temps, elles limitent expressément la période pendant laquelle ces pouvoirs peuvent être exercés sans renouvellement, par voie démocratique, du mandat. Dans de rares pays, toutefois, il n'existe pas de législation d'urgence en tant que telle, mais certaines dispositions exceptionnelles en tiennent lieu qui peuvent s'appliquer en cas de guerre ou d'autres urgences nationales.

Par exemple, en Autriche, au Danemark, en Norvège et en Suède, il existe un transfert très large de pouvoir à la branche exécutive si le parlement n'est pas capable de se réunir pour une période prolongée. En Suède, si le parlement n'est pas capable de se réunir en temps de guerre ou dans des situations similaires, il peut être remplacé par une 'délégation de guerre' comprenant 51 membres et, si cette délégation est elle-même incapable de se réunir, la branche exécutive du gouvernement peut alors remplacer la délégation pour ramener l'ordre public. Aux Etats Unis, la constitution ne donne pas au gouvernement fédéral un régime juridique spécial pour les situations d'urgence. En revanche, dans des situations très spécifiques, la constitution donne au président le pouvoir d'utiliser les troupes fédérales pour maîtriser les troubles domestiques et faire appliquer la loi. Toutefois ces mesures de donnent pas à l'exécutif le pouvoir de suspendre les fonctions des autres branches du gouvernement.

Dans les sociétés démocratiques, en règle générale, le pouvoir de décréter un état d'urgence est soumis à la branche législative pour approbation. Au Canada, le premier ministre et le Conseil fédéral des ministres peuvent déclarer un état d'urgence mais cela doit être ratifié par le parlement pour être applicable.

En Lettonie, l'exécutif a le pouvoir de déclarer l'état d'urgence, mais si le parlement ne ratifie pas cette décision sous 48 heures, la déclaration devient alors nulle. Dans d'autres systèmes démocratiques, y compris la Hongrie et le Kirghizistan, le pouvoir de décréter un état d'urgence appartient au parlement. La grande majorité des constitutions accorde un temps limité – généralement renouvelable – pour l'exercice de ces pouvoirs d'urgence. Cette période est de 15 jours au Portugal, de 30 à 60 jours en Russie, trois mois en Finlande et six mois en Lettonie.

⁷ Cette courte revue de la législation sur les pouvoirs d'urgence dans des pays individuels est basée sur les conclusions de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Les exemples de pays sont limités à ceux examinés par le rapport de 1995 sur les pouvoirs d'urgence Source: Commission de Venise, pouvoirs d'urgence, CDL-STD, 1995, disponible en ligne sur [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp)

Dans certains pays tels que Chypre et la Slovaquie, il n'y a qu'un type de législation d'urgence. La norme, incluse dans la plupart des constitutions nationales, prévoit différents types de pouvoirs d'urgence pour faire face à différentes situations d'exception. En Espagne, les motifs d'invocation des pouvoirs spéciaux comprennent 'l'état d'alarme', 'l'état d'urgence' et 'l'état de siège'. En Hongrie, la constitution se réfère à 'l'état de siège', à 'l'état d'urgence' et à 'l'état de danger public'. La constitution turque, quant à elle se réfère à quatre types distincts de règles d'urgence: un état de guerre, un désastre naturel, une épidémie ou une sérieuse crise économique, à un état destiné à traiter 'd'actes largement répandus de violence visant à détruire l'ordre libre et démocratique' et, finalement, à une législation destinée à un 'état de siège' pour des actes 'considérés comme plus dangereux que les cas nécessitant le recours à un état d'urgence'. Dans de nombreux autres pays, tels que le Portugal, la Russie et la Pologne, la constitution nationale prévoit deux états d'exception: la règle d'urgence et l'état de siège. Dans ces Etats, aux différents types d'urgences correspondent différents types de mesures d'urgence.

La majorité des cadres constitutionnels limite l'usage des pouvoirs d'urgence au principe de stricte proportionnalité. En Roumanie, par exemple, la constitution dispose que les restrictions aux libertés civiles ne peuvent être prononcées que dans des circonstances clairement définies et proportionnées à la situation qui les a justifiées.

Dans les constitutions de nombreux pays, l'accent est clairement mis sur la nécessité de respecter les accords internationaux. La constitution lettone, par exemple, précise que 'les mesures pour un état d'urgence doivent se conformer aux accords et aux lois internationaux en matière de droits humains que la Lettonie a signé ou auxquels elle a accédé' (article 16). L'article 15 de la constitution turque reproduit l'article 15 de la Convention européenne des droits humains.⁸

Encadré 14.2 La loi martiale

La loi martiale est l'application de la règle militaire sur la population d'un territoire donné. Similaire aux états d'urgence, la loi martiale limite les libertés civiles et étend les pouvoirs des autorités de l'Etat, mais elle en diffère en ce qu'elle marque la fin de la règle civile et qu'elle substitue aux cours de justice des tribunaux militaires. Elle n'est jamais clairement définie et sa substance prend forme au cours de la situation d'urgence qui a provoqué son décret. Sous la loi martiale, les militaires ne sont plus sous contrôle des civils mais, dans les faits, ils remplacent le gouvernement civil dans l'administration des affaires de l'Etat.

On invoque la loi martiale dans des cas de guerre, d'occupation et de troubles civils. Historiquement, beaucoup de tribunaux militaires ont prescrit des punitions plus sévères, jusqu'à la peine capitale, et ont plus régulièrement circonvenu aux droits humains fondamentaux.

Normes juridiques internationales et états d'urgence

Le droit public international donne également la possibilité de déroger à certaines libertés publiques 'quand une urgence publique menace la vie de la nation', mais il impose aussi de nombreuses restrictions et dresse une liste de droits imprescriptibles. L'usage du pouvoir d'urgence est régi par le Pacte international sur les droits civils et politiques (ICCPR) au niveau mondial, en Europe par la Convention européenne sur les droits humains (CEDH) et par la Convention américaine des droits humains (ACHR) dans les Amériques.

⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit: Emergency Powers, [http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD\(1995\)012-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1995/CDL-STD(1995)012-e.asp)

Le Pacte international sur les droits civils et politiques donne aux Etats parties la possibilité de déroger à quelques-une de leurs obligations en cas d'urgences nationales. Quelques principes juridiques, en revanche, sont imprescriptibles en droit international, ce qui donne à la société civile une latitude cruciale pour agir dans un état d'urgence.

Premièrement, les mesures d'urgence ne sont autorisées que dans 'la stricte mesure requise par les exigences de la situation'. En d'autres termes, la sévérité, la durée et l'étendue géographique de toute dérogation doit être proportionnelle aux menaces qui pèsent sur la nation.

Deuxièmement, les dérogations en cas d'urgences doivent être compatibles avec d'autres obligations du droit international. Point important, une urgence ne doit jamais être invoquée pour justifier la torture.⁹

Troisièmement, les dérogations prises dans le cadre d'un état d'urgence ne doivent pas aller jusqu'à la discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Le Comité des droits humains de l'ONU a précisé que plusieurs dispositions de droits humains demeuraient inviolables dans les états d'exception. Le traitement humain de toute personne détenue doit être respecté; les interdictions relatives à la prise d'otages, les incarcérations non reconnues, l'interdiction de toute propagande en faveur de la guerre ou de la haine nationaliste, raciale ou religieuse, ainsi que les garanties de procédure et les sauvegardes destinées à assurer l'intégrité du système judiciaire doivent toutes être respectées en temps d'urgences. Le comité des droits humains a mis l'accent sur le fait que la suspension de certaines libertés civiles devait être de nature temporaire.¹⁰ D'où il est possible qu'un état d'urgence, légal à ses débuts, ne le soit plus au fil du temps.

Finalement, les dérogations en temps d'urgences doivent être communiquées aux autres Etats parties. Leur notification doit faire apparaître la 'nature et l'étendue' de la dérogation et donner des détails spécifiques à son sujet.¹¹

Encadré 14.3 Droits imprescriptibles dans le Pacte international des droits civils et politiques

Article 4(2) de l'ICCPR énumère une liste spécifique de sept droits pour lesquels, aucune dérogation n'est admise; En résumé ce sont:

Article 6: Chaque être humain a un droit inhérent à la vie. Ce droit doit être protégé par la loi. Personne ne doit être privé arbitrairement de sa vie.

Article 7: Personne ne doit être soumise à la torture ou à un traitement ou à une peine cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, personne ne doit être soumise sans son libre consentement à une expérimentation médicale ou scientifique.

Article 8 (1): Personne ne doit être retenue en esclavage; l'esclavage et la traite des esclaves sous toutes leurs formes doivent être interdits. (2) Personne ne doit être retenue en servitude.

Article 11: Personne ne doit être emprisonnée au seul prétexte de son incapacité à remplir une obligation contractuelle.

⁹ Convention contre la torture et toute autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, article 2.2.

¹⁰ GAOR, A/39/40 Report HCR, p.84 para. 270

¹¹ Comité des droits humains de l'ONU, Commentaires généraux no 29 (Etats d'urgence)

Article 15: Personne ne peut être considéré comme coupable d'un crime sur la base de tout acte ou omission qui ne constitue pas un crime, au regard de la loi nationale ou internationale, au moment où il a été commis.

Article 16: Chacun a le droit de se faire reconnaître partout comme une personne devant la loi

Article 18: Chacun a le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion

Au moins trois de ces sept droits (vie, torture, esclavage) peuvent être considérés comme jus cogens c'est à dire des normes 'péremptoires' du droit international, ce qui signifie que le principe de non-dérogation n'est pas seulement applicable aux Etats qui sont parties à l'ICCPR, mais à tous.

Source: Richards, David L. and K. Chad Clay, *Government Respect for Non-derogable Human Rights During Declared States of Emergency, 1996-2004*, document préparé pour la réunion annuelle 2008 de l'International Studies Association, 26-30 mars 2008, San Francisco, p.6.

CEDH/ECHR

La Convention européenne des droits humains apporte d'autres sauvegardes pour la protection des droits humains élémentaires dans les situations d'urgence. L'article 15 de la Convention autorise les Etats à déroger à leurs engagements seulement en temps de 'guerre ou d'autres urgences menaçant la vie de la nation'. L'acceptation générale de l'urgence publique a été définie par la Cour européenne des droits humains comme une situation de crise ou une urgence exceptionnelle, réelle ou imminente, qui affecte la totalité de la population ou de la nation.¹² La Commission européenne a insisté sur le fait que les 'crises ou le danger doivent être exceptionnels au point que les mesures ou les restrictions autorisées par la Convention pour maintenir la sécurité, la santé et l'ordre publics, sont devenues totalement inadéquates'.¹³ Si un Etat doit déroger à ses responsabilités au regard de la CEDH, il doit en notifier le Conseil de l'Europe et cette notification doit être périodiquement renouvelée. Finalement, l'article 15 de la CEDH ne permet en aucun cas aux Etats de déroger à leurs obligations élémentaires: la garantie du droit à la vie pour chaque citoyen, l'interdiction de la torture et de l'esclavage, et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

ACHR

La Convention américaine sur les droits humains est l'instrument juridique le plus conséquent en matière de sauvegardes imprescriptibles en temps d'urgences. En plus des garanties contenues dans le Pacte sur les droits civils et politiques et dans la Convention européenne de droits humains, l'article 27 de la convention américaine élargit les droits imprescriptibles à ceux de l'enfant (art.19), à la protection de la famille (art.17), au droit de participer à un gouvernement (art.23) et aux 'garanties judiciaires essentielles pour la protection de tels droits'. Par ailleurs, la Cour interaméricaine des droits humains stipule, dans son opinion conseil OC-8/87, que bien qu'un état d'urgence donne à un Etat le pouvoir de suspendre temporairement certaines libertés civiques, cela n'implique pas pour autant 'une suspension temporaire de l'état de droit, pas plus que cela n'autorise ceux qui détiennent le pouvoir à agir en contravention avec le principe de légalité auquel ils doivent être soumis en tout temps'.¹⁴

¹² Cour européenne des droits humains, *Lawless v. Ireland*, 3 Eur. Ct. H.R. (Ser. A) at 56 (1960).

¹³ Svensson-McCarthy, Anna-Lena, *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and Case-Law of the International Monitoring Bodies*, Springer, London, 1998, p.464.

¹⁴ Rapport par le Rapporteur spécial de l'ONU, Mr. Leandro Despouy, sur la question des droits humains et des états d'urgence, §48; disponible en ligne sur www.dere-chos.org/nizkor/excep/despouy97en.html

En somme, de nombreuses sauvegardes existent pour limiter la dilution de leurs responsabilités constitutionnelles par les Etats dans des temps d'urgence. Peut-être plus important encore, le déclin du concept de 'non-interférence dans les affaires intérieures' qui figure toujours dans le corpus du droit international ainsi que la nature erga omnes (littéralement 'vers les autres') des obligations de droits humains renforcent le rôle important que la société civile peut jouer pendant les états d'urgence. Les normes des traités et des Conventions de droits humains possèdent un double caractère: l'obligation de se conformer avec l'accord et d'objecter si d'autres ne le font pas. C'est pourquoi les OSC peuvent jouer un rôle significatif dans la prévention des abus de droits humains en promouvant la mise en conformité des Etats avec le droit international, en répandant la connaissance des obligations étatiques au regard du droit international et en rendant compte de tout mauvais traitement ou abus de droits humains aux autres Etats parties.

Encadré 14.4 Les Standards minimums de droits humains (Paris 1984) dans un état d'urgence

C'est en constatant un manque de clarté des normes de droits humains dans un état d'urgence qu'une OSC a pris l'initiative de développer une ligne de conduite qui fait autorité concernant les standards minimum de ces normes. Un sous-comité spécial de l'Association de droit international étudia la question pendant six ans. Il fallut deux années supplémentaires de révision par l'ensemble du Comité sur la mise en œuvre des droits humains avant que la 61ème conférence de l'Association du droit international, tenue à Paris du 26 août au 11 septembre 1984 approuve, par consensus, une série de standards minimum.

Ces standards minimum régissent la déclaration et l'administration des situations d'urgence qui menacent la vie d'une nation; ils comprennent 16 articles qui fixent les droits et les libertés imprescriptibles. Ces standards énoncent en particulier des principes généraux pour la protection des individus pendant les états d'urgence.

Les standards minimum de Paris pour les droits humains dans un état d'urgence Section (B) pouvoirs d'urgence et protection des individus: principes généraux

1. Pendant la période d'existence d'une urgence publique, l'Etat concerné peut recourir à des mesures dérogatoires à ses obligations pour assurer tous les individus vivant sur son territoire et soumis à sa juridiction, du respect de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales internationalement reconnus, mais il ne peut déroger aux droits prescrits internationalement et qui sont, selon leurs propres termes 'non suspensibles' et non sujets à dérogation.
2. Le pouvoir de prendre de telles mesures est soumis à cinq conditions générales:
 - a) Chaque Etat, partie à un traité régional ou international de droits humains doit se conformer au principe de notification comme le prescrit chaque traité.
 - b) De telles mesures doivent être strictement proportionnées aux exigences de la situation.
 - c) De telles mesures ne doivent pas être incohérentes avec les autres obligations de l'Etat au regard du droit international.
 - d) Ces mesures ne doivent entraîner aucune discrimination sur la seule base de la race, de la couleur de peau, du sexe, de la langue, de la religion, de la nationalité ou de l'origine sociale.
 - e) Les droits et les libertés élémentaires garantis par le droit international doivent demeurer imprescriptibles même pendant l'urgence. La constitution doit au minimum prévoir que les droits reconnus comme imprescriptibles en droit international ne soient pas affectés par un état d'urgence.

3. En assumant ou en exerçant des pouvoirs d'urgence, chaque Etat doit respecter les principes suivants:
 - a. Les fonctions fondamentales du parlement doivent demeurer intactes en dépit de la relative inflation de l'autorité de l'exécutif. Aussi, le législatif doit-il donner des directives générales pour régir la discrétion de l'exécutif quant aux mesures envisageables en matière de législation déléguée.
 - b. Les prérogatives, immunités et privilèges du parlement doivent demeurer intacts.
 - c. Les garanties d'indépendance du judiciaire et des professions de droit doivent demeurer intactes. En particulier, la constitution doit interdire l'utilisation des pouvoirs d'urgence pour relever des juges de leurs fonctions, pour altérer la structure de la branche judiciaire ou pour restreindre autrement l'indépendance du pouvoir judiciaire.
4.
 - a. Toute mesure d'urgence prise en dérogation aux droits des individus doit être soutenue par l'autorité de la loi, ainsi que cela a été décrété par les représentants dûment élus par le peuple.
 - b. Autant que faire se peut, les normes à appliquer pendant une urgence doivent être formulées quand il n'existe pas d'urgences.
 - c. Les Etats doivent revoir et, si nécessaire, réviser les mesures d'urgence (législatives ou exécutives) de temps à autre pour s'assurer de l'existence de garanties raisonnables contre tout exercice abusif des pouvoirs d'urgence.
5. Le judiciaire doit avoir le pouvoir et la juridiction: d'abord pour décider si la législation d'exception est en conformité avec la constitution de l'Etat; deuxièmement, pour décider de la conformité ou non de l'exercice du pouvoir d'urgence avec la législation d'exception; troisièmement pour s'assurer qu'il n'y a pas d'empiètements sur les droits imprescriptibles et que les mesures dérogatoires sur d'autres droits respectent la règle de proportionnalité; et, quatrièmement, là où des lois et des ordonnances municipales existantes ne sont pas spécifiquement abrogées ou suspendues, le judiciaire doit continuer à les considérer comme étant en vigueur. Un tribunal doit avoir les pleins pouvoirs pour déclarer nulle et non avenue toute mesure d'urgence (législative comme exécutive), ou tout acte pris en application de toute mesure d'urgence qui ne satisferait pas aux examens mentionnés ci-dessus.

Source: Lillich, Richard B, 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency' in *The American Journal of International Law*, Vol. 79, No. 4 (Oct 1985).

Comme le souligne la section précédente, la plupart des constitutions nationales et de nombreux traités internationaux, apportent des garanties à l'encontre de l'abus des pouvoirs étatiques dans les états d'urgence. Toutefois, ces garanties ne se mettent pas en œuvre toutes seules et là se situe le rôle crucial que peut jouer la société civile pendant les périodes d'exception: seules les organisations indépendantes du contrôle de l'Etat peuvent rendre compte des violations de droits humains commis par des organismes étatiques et faire pression sur les gouvernements pour qu'ils se conforment à leurs obligations internationales pendant les situations d'urgence. De la même façon, les organisations indépendantes sont bien placées pour apporter leur expertise aux gouvernements en vue de l'adoption de lois et de directives nationales remplissant les obligations internationales de l'Etat. Historiquement, on a fréquemment pu constater que les droits humains étaient excessivement négligés dans des situations où les militaires échappaient au contrôle civil. En revanche, l'utilisation des pouvoirs d'urgence n'a jamais mieux fonctionné que quand les mesures d'exception ont été clairement, et par avance, définies dans les constitutions.

Encadré 14.5 Normes juridiques internationales et états d'urgence

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Article 4: Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des dispositions dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

Article 6: Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. Dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie, une sentence de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves, conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis et qui ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du présent Pacte ni avec la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette peine ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent.

Article 7: Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique.

Source: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Convention européenne des droits humains

Article 2:

1. Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi.
2. La mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article dans les cas où elle résulterait d'un recours à la force rendu absolument nécessaire:
 - a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale;
 - b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue;
 - c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

Article 15:

1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.
2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2 [droit à la vie], sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3 [prohibition de la torture], 4 (paragraphe 1) [interdiction de l'esclavage] et 7 [interdiction de punir en dehors de la loi].
3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application.

Source: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Convention américaine relative aux droits humains

Article 27. Suspension des garanties

1. En cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un Etat partie, celui-ci pourra, strictement en fonction des exigences du moment, prendre des mesures qui suspendent les obligations contractées en vertu de la présente Convention, pourvu que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations imposées par le droit international et n'entraînent aucune discrimination fondée uniquement sur des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou d'origine sociale.
2. La disposition précédente n'autorise pas la suspension des droits déterminés dans les articles suivants: 3 (Droit à la reconnaissance de la personnalité juridique); 4 (Droit à la vie); 5 (Droit à l'intégrité de la personne); 6 (Interdiction de l'esclavage et de la servitude); 9 (Principe de légalité et de rétroactivité); 12 (Liberté de conscience et de religion); 17 (Protection de la famille); 18 (Droit à un nom); 19 (Droit de l'enfant); 20 (Droit à une nationalité); 23 (Droits politiques). Elle n'autorise pas non plus la suspension des garanties indispensables à la protection des droits susvisés.
3. Tout Etat partie, qui a recours au droit de suspension, devra immédiatement informer les autres Etats parties à la présente Convention, par le truchement du Secrétaire général de l'Organisation des Etats Américains, des dispositions dont l'application a été suspendue, des motifs de la suspension et de la date fixée pour la fin de celle-ci.

Source: <http://www.oas.org/juridico/English/treaties/b-32.html>

Convention contre la torture ou autres peines et traitements cruels, inhumains ou dégradants

Article 2.2 Aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la torture.

Source: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm

Stratégies pendant les états d'exception

Les OSC ont le choix entre deux approches pour influencer positivement l'observation des droits humains par les organismes du secteur de la sécurité pendant les états d'urgence. D'abord, elles peuvent faire pression pour l'adoption des meilleurs standards et des sauvegardes légales afin de contrôler l'imposition d'un état d'exception et de mettre au clair les conditions qui permettraient d'en sortir ou de le lever, ou encore, le cas échéant, de le prolonger au-delà d'un terme défini. Ensuite, les OSC peuvent surveiller les infractions des acteurs du secteur de la sécurité pendant les états d'exception et les faire connaître au monde extérieur.

Avant l'imposition d'un état d'urgence

Il y a de nombreuses manières pour les OSC de 'préparer' le secteur de la sécurité en vue d'un état d'urgence. Elles comprennent, entre autres:

- La formation
- La réforme juridique
- La sensibilisation

Il est fréquent que des restrictions soient imposées aux libertés de mouvement et d'assemblée pendant les états d'urgence. Dans ces situations la police et les forces armées sont souvent appelées à bloquer les rues, à disperser les rassemblements politiques et à appliquer les règlements d'exception. Le secteur de la sécurité, spécialement dans les pays en transition qui émergent d'un régime totalitaire, est souvent pauvrement équipé pour appliquer les principes démocratiques dans ses rapports avec la population. En fait les forces armées sont entraînées pour le combat et le contre-terrorisme mais on leur apprend rarement les règles élémentaires du maintien de l'ordre public dans les agglomérations. C'est là que les OSC peuvent faire valoir leur avantage comparatif en renforçant les capacités au sein des ministères chargés de la sécurité en leur prodiguant une formation sur ces questions. De même, l'imposition d'un état d'urgence permet souvent de détenir des suspects sans mandat légal pour le faire. Dans le passé, la police utilisait couramment la torture pour extirper des renseignements aux personnes détenues. Là encore, les OSC peuvent jouer un rôle important en formant la police et d'autres organismes du secteur de la sécurité aux méthodes d'extraction du renseignement sans recours à la torture.

Aussi, l'utilisation des pouvoirs d'urgence demeurent-elle mal définie dans de nombreux pays et, dans d'autres, elle est en contradiction avec les engagements de l'Etat envers les traités sur les droits humains. Comme cela a été mentionné plus haut, il y a de nombreuses normes spécifiques qui régissent l'usage de ces pouvoirs, comme l'interdiction de la torture, le droit de religion et l'interdiction de la discrimination fondée sur la race, la couleur de peau ou l'origine ethnique. Pour prévenir la violation de ces normes, les OSC peuvent faire pression en faveur d'une réforme juridique pour assurer la compatibilité des futurs états d'urgence avec la législation internationale sur les droits humains. Dans d'autres cas, la réglementation qui gouverne les pouvoirs d'exception n'existe tout simplement pas, situation qui mène souvent au mépris des droits humains les plus fondamentaux car il n'y a pas de restrictions claires au rôle du secteur de la sécurité pendant les états d'urgence. Dans de telles situations, les OSC peuvent faire pression pour l'adoption d'une loi d'urgence fondée sur des standards internationaux et sur des bonnes pratiques comme cela est précisé ci-dessus, notamment dans les standards minimum de Paris-1984 (voir l'encadré 14.4).

Finalement, les OSC ont un rôle unique à jouer en éduquant les citoyens sur les sauvegardes internationales et les droits humains imprescriptibles pendant les états d'urgence. Seuls des citoyens avertis de leurs droits sont capables de créer le capital public nécessaire pour changer réellement les choses. Les états d'urgence et les limites des pouvoirs d'exception sont des sujets qui sont déjà suffisamment spécifiques pour mériter une campagne de sensibilisation.

Pendant les états d'urgence

Là où les actions ou la voix d'une OSC donnent lieu à critique et à intervention de la part d'un gouvernement répressif, elle est mise au défi de fonctionner efficacement sans compromettre l'intégrité de l'organisation et en réduisant au minimum l'exposition de ses membres ou des parties prenantes aux récriminations des autorités. Les OSC sont souvent la seule source d'information indépendante pendant l'imposition d'un état d'urgence et cela en fait fréquemment les premières victimes de la répression. Il n'y a pas de règle magique ou de principe universel pour le fonctionnement des OSC dans ces contextes. A leur place, quelques lignes directrices sont suggérées ci-après; en pratique, il appartient aux OSC de les combiner avec bon sens et avec la nature spécifique des conditions locales:

- Autant que possible, les OSC doivent continuer à travailler dans le cadre de la loi pendant les états d'urgence pour éviter d'être trop facilement ciblées par les autorités étatiques;
- Les OSC doivent utiliser tous les moyens légaux pour rendre compte du harcèlement qu'elles subissent de la part des autorités étatiques, où et quand il a lieu. En particulier, elles doivent s'adresser aux institutions nationales de droits humains ou de médiation là où elles existent;

- Pendant les états d'urgence, les gouvernements sont plus susceptibles d'être intéressés par les OSC qui ont travaillé depuis quelque temps, dont l'organisation a gagné en crédibilité et dont la compétence et l'indépendance sont reconnues. Cela montre l'importance de développer la crédibilité de l'organisation;¹⁵
- Pendant des états de siège prolongés, les OSC peuvent s'allier avec des partenaires internationaux et monter une campagne internationale destinée à attirer l'attention internationale sur les abus du pays hôte;
- Dans les pays qui connaissent de fortes diasporas, les OSC peuvent prendre contact et développer des relations avec des nationaux vivant à l'étranger pour rendre compte, par leur truchement, des abus au monde extérieur et attirer l'attention internationale. Du fait que les OSC sont souvent les premières victimes de la répression dans des environnements clos, elles peuvent ainsi rendre compte plus directement des abus et des harcèlements exercés par les autorités contre leurs membres;
- Souvent, des environnements restrictifs sont prévus pour empêcher les groupes et les coalitions de se développer à travers le pays et de contester ainsi l'autorité de l'Etat. Quand des OSC évitent les actions pouvant être considérées comme des provocations, elles conservent fréquemment un important espace de manœuvre qui leur permet de faire pression sur le gouvernement pour respecter certaines libertés;
- Quand elles subissent des pressions, les OSC peuvent faire usage des instruments internationaux mis sur pied pour soutenir les défenseurs des droits humains soumis à des menaces. Le chapitre 13 de ce guide donne plus d'information sur ces instruments.

Encadré 14.6 Front Line

Le principal acteur qui travaille pour aider les OSC à prendre les mesures appropriées pour leur propre sécurité, est la fondation internationale Front Line (Ndt Première Ligne). Cette fondation dirige un programme de formation et publie des documents qui donnent des conseils pratiques et utiles sur la façon de se comporter face aux menaces, à l'intimidation et aux agressions comme sur les mesures qui peuvent être prises pour accroître la sécurité personnelle. Ces documents sont disponibles en ligne sur <http://www.frontlinedefenders.org/>

Etats d'urgence et environnements restrictifs: caractéristiques communes

Jusqu'à présent ce chapitre a centré son attention sur les états d'urgence, dont il a présenté les différentes composantes, en suggérant un rôle pour les OSC. Cette dernière partie vise à relier ces commentaires aux environnements restrictifs.

Les environnements restrictifs revêtent plusieurs des caractéristiques des états d'urgence, mais ils durent généralement beaucoup plus longtemps. De plus, le rôle que les OSC peuvent jouer durant les états d'urgence est similaire dans le cadre des environnements restrictifs prolongés et les recommandations évoquées ci-dessus s'appliquent généralement à ces derniers.

¹⁵ Le développement de la crédibilité de l'organisation est traité en plus grand détail au chapitre 9 de ce guide..

Les environnements restrictifs sont caractérisés par des restrictions de longue durée de la liberté d'expression, d'assemblée, de religion, de conscience et de mouvement ainsi que par des restrictions imposées aux organes de presse indépendants, aux objecteurs de conscience et aux organisations non gouvernementales. Ces mesures sont fréquemment institutionnalisées par les régimes répressifs, que ce soit dans le fonctionnement des agences gouvernementales ou comme faisant partie d'un nouveau cadre juridique. Il est fréquent que le secteur de la sécurité et ses organismes soient responsables des principales violations de droits humains qui surviennent dans ces environnements où les OSC sont, elles aussi et souvent, les cibles principales de la censure et de la répression.

Les régimes les plus répressifs craignent de plus en plus les couvertures internationales négatives. Dans ces environnements, les OSC peuvent se révéler en jouant un rôle capital en contrôlant les abus et en en rendant compte à la communauté internationale. La pression internationale qui en découle parfois, bien que trop rarement, conduit les Etats étrangers et les donateurs internationaux à imposer des sanctions aux gouvernements hôtes. Ces sanctions, à leur tour, ont conduit des régimes à se départir des pires abus de droits humains. Il est certain qu'il n'y a pas de relation univoque entre le compte rendu d'abus, les sanctions et le changement de politique. De nombreux régimes autoritaires sont restés longtemps au pouvoir en dépit d'une pression internationale croissante; la révélation des abus ne conduit pas toujours à des campagnes internationales de sensibilisation réussies. Et pourtant il est également clair que, dans un monde globalisé, les Etats ne peuvent plus prétendre à être isolés de leurs voisins et de l'opinion publique internationale.

Le rôle des OSC dans des environnements restrictifs ne doit pas pour autant se limiter au contrôle et à la révélation d'abus. Dans ces contextes, les OSC doivent utiliser tous les moyens légaux disponibles pour redresser les mauvaises pratiques. Dans les environnements restrictifs, les gouvernements créent souvent des répliques d'institutions démocratiques pour donner un semblant de régime démocratique, avec des institutions de médiation et des commissions nationales de droits humains. Ces institutions ne sont presque jamais indépendantes du contrôle de l'exécutif mais il arrive qu'une fois sur pied, elles suivent leur propre trajectoire. C'est pourquoi les OSC doivent travailler autant que possible avec ces organisations et influencer positivement l'orientation qu'elles prennent.

Finalement, les OSC peuvent permettre de résoudre des problèmes d'action collective. Dans des environnements restrictifs, la restriction des libertés d'expression et d'assemblée augmentent les difficultés occasionnelles pour les individus qui cherchent à influencer le processus démocratique. Les OSC peuvent jouer un rôle de premier plan en impliquant des acteurs non gouvernementaux d'origines professionnelles différentes et en les unissant dans un front commun contre les politiques abusives. L'exemple le plus connu est probablement celui de l'Asamblea de la Civilidad au Chili qui a joué un rôle déterminant en unissant de nombreux partis politiques et acteurs de la société civile pour faire tomber le régime de Pinochet à la fin des années 1980. (Voir l'encadré 14.8).

Encadré 14.7 Organisations de la société civile (OSC) dans des environnements restrictifs

Chine

Dans des environnements restrictifs, les expatriés et les exilés jouent souvent un rôle important en soutenant et en complétant les militants locaux. Par exemple la Fondation Laogai Research (LRF) qui fut créée en 1992 par Harry Wu, un Américain né en Chine. Il passa 19 ans de détention dans les camps de travail de Laogai.

Le terme chinois Laogai signifie 'réforme par le travail'. Le système Laogai fut créé par Mao Tse Tung et se compare en beaucoup de points au Goulag d'Union Soviétique. Aujourd'hui le travail pénal existe toujours en Chine, y compris dans des camps de 'rééducation par le travail' (laojiao), une forme de détention administrative de 3 ans renouvelables sans processus judiciaire.

Une des activités de la Laogai Research Foundation est de publier le guide bisannuel 'Laogai Handbook' qui identifie plus de 1000 places de détention, comprenant prisons et camps de rééducation par le travail. C'est le seul catalogue indépendant, ouvert au public et disponible sur le système chinois de travail pénal.

Source: Laogai Research Foundation, <http://www.laogai.org>

Zimbabwe

L'organisation WOZA a lancé et publié une étude sur la violence faite à ses membres (voir <http://wozazimbabwe.org/?p=165>). Elle diffuse régulièrement des alertes sur son site quand des membres de l'organisation sont détenus et torturés (voir <http://wozazimbabwe.org/?s=torture>). Elle poursuit deux buts en pratiquant ainsi: documenter les abus perpétrés par les forces armées de l'Etat, et, dans le même temps, accroître la protection en laissant entendre clairement que les abus ne passent pas inaperçus et que l'organisation a la capacité d'organiser l'alerte des acteurs internationaux.

Source: http://wozazimbabwe.org/?page_id=4

Radio B92, Serbie

En 1993, B92 joignit ses forces à celles des autres stations de radio pour former l'Association des média électroniques indépendants, dont le message était centré sur la résistance pacifique et sur la démocratie. L'extension de liaisons horizontales entre ces organisations de la société civile a conduit cette association à devenir l'une des actrices principales dans le combat pour la liberté d'information dans la Serbie de Milosevic.

Après avoir été rouverte en 1994, B92 se développa rapidement au-delà de la diffusion radiophonique en ouvrant une maison d'édition et une société de production de CD, en créant un centre culturel à Belgrade et en lançant le premier service de fournisseur d'accès à Internet en Serbie. Prise au milieu des manifestations massives de protestation contre la fraude qui avait marqué l'élection générale, la station de radio fut fermée pour la seconde fois en 1996, mais, dans les quarante huit heures, d'importantes pressions nationales et internationales conduisirent les autorités à rouvrir B92.

En avril 1999, au moment de la campagne de bombardement aérien de l'OTAN liée à la crise du Kosovo, l'appareil d'Etat de Milosevic commença à s'en prendre à toutes les sources indépendantes d'information. Les locaux de B92 furent mis à sac et la station ferma pour la troisième fois depuis 1989. Le dernier message de la radio avant sa fermeture était 'Continuez à croire' (Campagne de soutien à B92, communiqué de presse du 3 avril 1999, http://helpb92.xs4all.nl/press_fra2.htm). Comme en 1996, la station de radio fit passer toutes ses activités sur internet et devint l'une des seules sources d'information non censurées provenant de Serbie pendant la crise du Kosovo. On dit que le site de B92 eut alors jusqu'à un million de visites par jour.

Aujourd'hui, B92 s'est développée au point de devenir la station de TV et de radio la plus populaire en Serbie et aussi la source d'informations indépendantes la plus proéminente du pays. Ses programmes de TV comprennent la série "Insajder", un cas unique de journalisme d'investigation pour la télévision Serbe.

L'histoire de B92 est celle d'une organisation de la société civile qui s'est développée en dépit des restrictions jusqu'à devenir un acteur majeur dans le processus de démocratisation du pays. Dans un mélange de nouvelles politiques et de musique non nationaliste, B92 a donné voix à une nouvelle génération de Serbes pour influencer le débat public.

Environnements restrictifs: défis et opportunités pour les OSC

Les défis auxquels les OSC font face dans les environnements restrictifs sont nombreux. D'abord et de façon notable, leur encadrement et leurs membres sont régulièrement intimidés par les pouvoirs publics. Quand des organisations indépendantes ne sont pas mises ensemble hors la loi par le régime, l'intimidation, la persécution, l'internement sans procès et les disparitions sont des phénomènes récurrents.

Deuxièmement, les restrictions à la liberté de la presse limitent la capacité des OSC et des associations locales d'influencer le débat public et de faire rendre des comptes aux gouvernements. La publication de journaux et la diffusion d'articles et d'informations sont souvent utilisées comme des substituts pour exprimer des points de vue indépendants. Par ailleurs, il est plus difficile pour les OSC qui travaillent dans des environnements restrictifs d'établir des liens internationaux et de diversifier leurs sources de financement, car les organisations qui reçoivent de l'argent de l'extérieur sont communément accusées de s'engager dans des activités hostiles, 'antinationales' et sont régulièrement harcelées par les autorités en place.

Encadré 14.8 Coup d'état au Chili conduisant à un régime militaire de longue durée

Le 11 septembre 1973, un coup d'état militaire dirigé par le Général Augusto Pinochet expulsa le gouvernement démocratiquement élu de Salvador Allende et imposa un régime militaire qui dura jusqu'à 1989. Le régime de Pinochet fut marqué par une répression à grande échelle et par de grossières violations des droits humains. La junte militaire abolit les libertés civiles, obligea la dissolution du Congrès national et bannit les partis et les activités politiques. On estime à 3000 le nombre de personnes qui furent exécutées au cours des premières années de ce régime, à 29 000 les cas de torture et à plus de 30 000 le nombre de ceux qui furent forcés de fuir le pays.¹⁶

La société civile au Chili a joué un grand rôle en rendant compte des abus de droits humains sous le régime de Pinochet et elle fut instrumentale pour le retour de la démocratie en 1989. Après le coup

¹⁶ Commission nationale sur l'emprisonnement politique et la torture, rapport final, 1991, disponible en ligne sur http://www.usip.org/library/tc/doc/reports/chile/chile_1993_toc.html

de 1973, de nouvelles organisations locales commencèrent à apparaître dans les poblaciones, ou bidonvilles. L'église catholique joua un rôle clé en accueillant ces OSC et s'efforça, par toute une variété d'actions, d'améliorer leur capacité à s'organiser elles-mêmes.¹⁷ Cet environnement protecteur aida les organisations sociales à se reconstituer en entités autonomes au sein d'un environnement restrictif. Au cours des années qui suivirent l'imposition du régime militaire, les OSC ne conduisirent que des rallyes publics ou des grèves de la faim limitées pour protester contre les assassinats, les détentions, la torture et les disparitions. Ces protestations se développèrent graduellement jusqu'aux grandes grèves publiques des années 1980. En 1987, les partis politiques furent autorisés au Chili pour la première fois depuis 1973 et, dans leur sillage, une grande variété d'OSC, comprenant des pobladores, des étudiants d'université, des organisations professionnelles, des camionneurs, des associations féminines et des organisations de droits humains s'unirent et formèrent l'Asamblea de la Civilidad. L'opposition parvint à un haut degré d'union et assura la transition vers la démocratie en enrayant le plébiscite de 1988 sur la poursuite du régime de Pinochet. Après le retour de la démocratie en mars 1990, les OSC jouèrent un rôle clé en apportant témoignages et preuves sur les abus à la Commission nationale pour la vérité et la réconciliation créée pour rapporter les violations de droits humains commis sous le régime militaire.

En dépit de ces difficultés, la société civile peut être un acteur capital pour promouvoir la sauvegarde des droits humains élémentaires et pour encourager les Etats à se conformer au droit international relatif aux environnements restrictifs et aux états d'urgence déclarés.

Dans ces environnements, la présence d'organisations non gouvernementales est essentielle pour rapporter les violations de droits humains et pour produire une évaluation indépendante des politiques gouvernementales. Là où la liberté de la presse est restreinte, et là où les agences d'information étatiques sont souvent les seules sources de nouvelles quotidiennes, les témoignages et la documentation détaillant les violations de droits humains, rassemblés par ces organisations et associations non gouvernementales, deviennent une source exclusive de preuves sur les mauvais traitements infligés au cours d'états d'urgence prolongés. Dans le passé, la réalité des violations systématiques des droits humains avait conduit la communauté internationale à imposer, bien que de façon sélective, des sanctions économiques et commerciales à l'encontre de ces régimes. De plus, de nombreuses commissions 'de vérité' qui ont vu le jour à la fin de situations d'exception au long cours se sont appuyées, elles aussi, sur les preuves apportées par les OSC pour établir la complicité du régime avec les violeurs de droits humains et elles ont pu condamner, parfois symboliquement, les pouvoirs publics pour complicité dans des crimes perpétrés pendant ces périodes.

Les OSC peuvent jouer un rôle majeur en diffusant l'information relative aux différentes obligations des Etats par rapport au droit régional et international qui régit les pouvoirs d'urgence. Les instituts de recherche, les universités et les groupes de mobilisation peuvent aider à l'éducation du public au moyen de programmes d'enseignement délocalisés, de conférences pour non initiés et de séminaires. L'effet de ces programmes éducatifs sera certainement limité dans le court terme. Toutefois, des citoyens éduqués peuvent peser lourd et longtemps sur la capacité des gouvernements à formuler des politiques qui seraient fondamentalement anticonstitutionnelles ou contraires aux obligations du droit international. Spécifiquement, les OSC doivent faire pression sur les autorités pour que les principes internationaux de légalité, de proclamation, de communication, de temporalité, de menace exceptionnelle et de proportionnalité soient inscrits dans la législation nationale pour

¹⁷ Oxhorn, Philipp, *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*, Pennsylvania State University Press, University Park, 1995.

régir les états d'urgence. Les instituts spécialisés, les organisations de droits humains et les groupements de citoyens concernés par les pouvoirs d'urgence peuvent apporter leur concours à la mise au point d'une nouvelle législation, qui prenne en compte les obligations internationales des droits humains, et donner leur avis sur les effets pervers des changements proposés.

Finalement, la nature majoritairement locale des OSC impliquées dans des environnements restrictifs les rend incapables de tirer avantage de toutes les occasions d'accroître leur contribution au débat démocratique. L'extension des liens horizontaux entre organisations à base locale et le partenariat avec des organisations non gouvernementales internationales sont des voies qui peuvent améliorer l'impact de la société civile sur les processus de prise de décision. En particulier, les OSC à base locale, impliquées dans des environnements restrictifs, peuvent gagner en expertise en tirant partie du savoir faire des ONG dans des démocraties solides et en adaptant ces expériences aux réalités locales.

Encadré 14.9 Coup d'état au Nigeria conduisant à un régime militaire de longue durée

Le 17 novembre 1993, le ministre de la défense nigérian Sani Abacha força le président Shonekan à démissionner et institua une dictature militaire caractérisée par des abus massifs de droits humains, par le démantèlement des institutions démocratiques et par la limitation significative de la liberté de la presse.

Sous le régime Abacha, les OSC organisèrent une contestation permanente du régime militaire, en raison de ses abus et de sa règle autoritaire. Une grande variété d'OSC mena le combat contre la consolidation du régime militaire d'Abacha¹⁸; elles comprenaient des associations professionnelles, ethniques, régionales d'ouvriers, de jeunes, (notamment la Convention de la jeunesse Ikwere et le Conseil de la jeunesse Ijaw), des associations universitaires (l'Academic Staff Union of Universities), ainsi que des ONG de droits humains.

Ce sont ces ONG de droits humains, en particulier, qui apportèrent le plus de preuves sur les abus de droits humains aux observateurs étrangers et aux organisations internationales. L'évidence croissante de la violation des droits humains conduisit les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux à imposer des restrictions au déplacement des tenants du régime d'Abacha et à interdire toute vente d'armes et toute coopération militaire au Nigeria.

Les organisations de la société civile au nord du Nigeria, moins nombreuses mais caractérisées par leurs racines traditionnelles et leurs structures communautaires, poursuivirent leur contribution à la résistance contre les politiques répressives de l'Etat. En dépit de leur nature apolitique, bon nombre de ces organisations commencèrent à défier l'Etat sur des sujets liés aux droits et à la liberté de leurs membres. Par exemple, le club social et artistique Boyajidda de la ville de Funtua, jusque-là une organisation largement apolitique, commença à défier l'Etat après l'arrestation et la détention d'acteurs et d'organisateur suite à des représentations de pièces prétendument 'anti gouvernementales'.¹⁹

¹⁸ Walker, Judith-Ann, 'Civil Society, the Challenge to the Authoritarian State, and the Consolidation of Democracy in Nigeria' in Issue, A Journal of Opinion, XXVII:1, 1999, p.54.

¹⁹ Ibid, p.56.

Depuis le retour de la démocratie électorale en 1999, les acteurs internationaux, et plus particulièrement le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et USAID, ont poursuivi des politiques visant à renforcer les capacités indépendantes des organisations de la société civile nigériane. Ces stratégies visent à développer les liens horizontaux entre organisations, pour faciliter le travail en réseau des organisations locales et des acteurs internationaux, et, plus important encore, à leur donner la capacité de demeurer indépendantes de l'État.

Conclusion

En application du droit international et de la majorité des cadres juridiques nationaux, les gouvernements sont libres de décréter un état d'urgence quand ils perçoivent que la survie des institutions de l'État est menacée. Les documents légaux n'indiquent pas les conditions spécifiques qui déclenchent la mise en œuvre des pouvoirs d'urgence, mais l'histoire montre que les gouvernements ont invoqué l'état d'exception en temps de guerre ou de conflit intérieur armé, après des attaques terroristes et dans un grand nombre de circonstances d'origine sociétales.

L'imposition d'un état d'urgence est régi par trois principaux traités internationaux et régionaux sur les droits humains: le Pacte portant sur les droits civils et politiques, la Convention européenne des droits humains et la Convention inter-américaine des droits humains. Les États peuvent déroger à certaines de leurs obligations en matière de droits humains dans des circonstances d'exception. Toutefois les dérogations sont sujettes à nombre de restrictions et les États ne peuvent jamais déroger aux droits imprescriptibles. De plus, les mesures mises en œuvre pendant les états d'urgence doivent être proportionnées à la gravité de la crise et limitées dans le temps.

De nombreux gouvernements, pourtant, ont utilisé le 'prétexte' d'un état d'urgence pour imposer des états d'exception de plus de dix ans et commis des violations de droits humains en contravention avec leurs obligations internationales. Le rôle des OSC dans le contrôle du secteur de la sécurité au cours de ces états d'urgence tire précisément toute son importance du fait que les pires violations de droits humains se passent pendant les temps d'exception – que ce soit de jure ou de facto – et que ces violations sont fréquemment commises par des personnels relevant du secteur de la sécurité.

Les organisations de la société civile peuvent aider à prévenir les abus étatiques en plaidant pour l'adoption et en facilitant l'application des meilleures pratiques destinées à régir les pouvoirs d'urgence dans la législation nationale. Elles peuvent aussi attirer l'attention sur les violations des droits humains en surveillant et en rapportant l'action des pouvoirs publics pendant les états d'urgence et, de façon plus générale, dans des périodes caractérisées par la répression gouvernementale, les OSC peuvent assurer une importante couverture médiatique indépendante.

Finalement, les OSC sont les plus à même d'accroître la responsabilisation des ministères en charge de la sécurité si elles agissent aussi loin que possible dans les limites de la loi, si elles rendent méthodiquement compte des abus commis par le secteur de la sécurité et si elles créent une stratégie globale en partenariat avec des ONG qui, à l'étranger, participent du même esprit, afin de mettre au jour les mauvaises pratiques de l'État et de faire peser une pression internationale sur le gouvernement en question. Ces recommandations ne s'appliquent pas seulement aux états d'urgence déclarés mais aussi aux environnements restrictifs.

Ce que vous pouvez faire en tant qu'OSC

Faites pression pour la réforme juridique

- ✓ Analysez la législation pertinente qui régit l'usage de pouvoirs d'urgence dans votre pays
- ✓ Examinez les obligations internationales pertinentes en matière de droits humains applicables pendant les états d'urgence
- ✓ Faites pression pour la réforme juridique pour mettre la législation nationale en conformité avec les obligations internationales de l'Etat
- ✓ Faites pression pour la mise en œuvre de sauvegardes pendant les états d'urgence

Promouvez la formation et la sensibilisation

- ✓ Donnez à l'armée, à la police et aux autres organismes du secteur sécurité une formation sur les droits imprescriptibles pendant les états d'urgence
- ✓ Incorporez une formation sur les états d'urgence dans les programmes d'enseignement et de sensibilisation
- ✓ Sensibilisez sur les obligations de l'Etat et sur les droits imprescriptibles pendant les états d'urgence

Arrêtez une stratégie pour les états d'urgence et les environnements restrictifs

- ✓ Prenez les dispositions appropriées pour assurer votre propre sécurité
- ✓ Surveillez les abus de droits humains perpétrés par des agents du secteur de la sécurité
- ✓ Diffusez vos conclusions aux citoyens
- ✓ Etablissez des partenariats avec des OSC à l'étranger et diffusez ainsi vos rapports sur les abus au monde extérieur
- ✓ Prodiguez des conseils juridiques aux victimes d'abus

15

Katrin Kinzelbach et Yasmine Sherif

Contrôle du secteur de la sécurité, conflit armé et restauration de la paix

Introduction

La justice et la sécurité sont les piliers essentiels d'une société qui repose sur l'état de droit. Partout où ce fondement s'est désintégré ou est absent, l'inverse se passe – le gouvernement par la force qui, à son tour entraîne un conflit armé. Aussi, afin de bien comprendre la connexion qui existe entre le contrôle du secteur de la sécurité, le conflit et la restauration de la paix, il faut revenir sur ce qu'est un conflit armé. Les organisations de la société civile (OSC) font face à des défis particuliers dans la période de restauration de la paix qui suit les conflits; ils vont de la participation à la mise sur pied de nouvelles institutions à la justice de transition en passant par la création de commissions pour la vérité et la réconciliation. Ce chapitre se concentre sur le contrôle du secteur de la sécurité dans le contexte des guerres civiles contemporaines où l'Etat officiel ne sert plus de pourvoyeur de sécurité mais représente généralement l'une des parties en guerre.

Les guerres civiles sont souvent caractérisées par des infractions au droit domestique et international, qui vont jusqu'aux crimes contre l'humanité. La prise pour cibles des civils constitue fréquemment la stratégie principale des parties en conflit qui utilisent leur absence de protection physique et juridique pour commettre des violations et des abus de droits humains. Les architectes de telles violations peuvent même se trouver dans les propres institutions de gouvernance du pays, notamment au sein du secteur de la sécurité et bénéficier aussi de la clémence d'un secteur de la justice marginalisé. Des abus généralisés commis par la police, les forces de sécurité et les militaires, les arrestations arbitraires et les détentions illégales, un pouvoir judiciaire biaisé et des procès orchestrés peuvent tous témoigner de l'érosion de la justice et du secteur de la sécurité – un secteur pourtant destiné à sauvegarder les droits fondamentaux et à assurer la protection des citoyens.

Dans un tel environnement, les institutions législatives, judiciaires et de maintien de l'ordre manquent de légitimité et souffrent de déficits de compétence et de capacité. De plus, ces institutions sont compromises par l'interférence politique et militaire et par la corruption. Sans contrôle démocratique ou surveillance des forces armées, la population civile est exposée à l'arbitraire, à la violence et aux interférences dans la vie privée. Il n'y a plus de sécurité physique ou juridique ni d'accès à la justice. Les carences institutionnelles et opérationnelles dans les secteurs de la justice et de la sécurité sont souvent exacerbées par la circulation intense d'armes légères et par des divisions au sein du pays fondées sur des critères ethniques ou religieux. Cela, à son tour, est aggravé par le manque de confiance de la population quant à l'impartialité des systèmes juridiques et de sécurité.

Les questions de justice et de sécurité sont souvent considérées comme trop sensibles pour être abordées ouvertement pendant ou après un conflit armé et l'on note ainsi une tendance à se préoccuper de la réhabilitation socio économique déconnectée de la sécurité et de la justice. Pourtant, en l'absence d'une sécurité et d'un accès à la justice pour les citoyens qui fasse partie intégrante de la restauration de la paix, les populations déplacées (réfugiés et personnes déplacées dans leur propre pays), ne peuvent rejoindre leurs communautés dans la sûreté et la dignité; le règlement du conflit armé continuera à dominer les relations entre adversaires

et à peser sur leurs intérêts opposés; les structures de gouvernance civile resteront marginales; et la société, tôt ou tard, rechutera dans une violence extrême. Il est non seulement nécessaire d'investir dans la réforme des secteurs de la sécurité et de la justice et dans la construction de mécanismes de contrôle du secteur de la sécurité, y compris par des organisations de la société civile, mais cela constitue également une condition préalable pour une restauration durable de la paix.

Ce chapitre détaille les options d'un engagement de la société civile dans les questions de sécurité en situation de conflit, en examinant séparément les options d'engagement avant, pendant et après un violent conflit.

Options d'engagement: avant l'escalade du conflit

Quand un secteur de la sécurité n'assume pas les besoins de sécurité d'une société, mais au contraire, met en danger la sécurité de la population, une réforme démocratique de ce secteur peu permettre de prévenir l'escalade d'un conflit qui couve. Le recours à la violence est en effet moins vraisemblable là où les crises peuvent être résolues par des moyens pacifiques. En même temps, l'on doit reconnaître que le processus de réforme en lui-même est une période très volatile. La recherche montre que tout en s'adressant aux conditions systémiques et aux causes du conflit, les réformes politiques et socio-économiques peuvent contribuer, à court terme, à déclencher plutôt qu'à contenir un conflit¹. La réforme du secteur de la sécurité peut générer des tensions car l'équilibre des pouvoirs passe d'un groupe à un autre. Les batailles pour le pouvoir peuvent éclater entre des groupes qui sont en compétition pour s'assurer le contrôle du secteur de la sécurité pendant le processus de transition. Le risque existe aussi de voir les programmes de réforme de ce secteur exacerber les tensions par inadvertance. Il y a le phénomène répandu des institutions de sécurité et de défense qui reçoivent des donateurs internationaux une aide pour le développement de leurs capacités mais dont la composante «contrôle» demeure faible et inefficace. Ceci conduit à son tour à une situation dans laquelle les forces de sécurité violatrices des droits humains se retrouvent mieux équipées pour faire ce qu'elles ont toujours fait.

Au début de tout processus de réforme du secteur de la sécurité, la société civile doit donc mobiliser pour attirer l'attention et soutenir les composantes de contrôle de la réforme du secteur. De même, il est important de s'assurer que l'aide à la réforme ne provient pas seulement d'une fraction du pays.

Dans une société divisée, cela pourrait renforcer les divisions ethniques et la marginalisation des groupes défavorisés. Pour avoir une approche du secteur de la sécurité qui tienne compte de cette éventualité de conflits, il est essentiel de mettre sur pied des mécanismes de consultation appropriés avec toutes les parties prenantes, y compris la société civile.

Encadré 15.1 Prévenir l'escalade de la crise en coopérant avec le parlement et la société civile

Au cours d'une table ronde à Kiev en juin 2006, les parlementaires ukrainiens ont insisté sur le fait qu'un mouvement civil travaillant avec l'élite politique était une condition préalable fondamentale pour lancer une réforme du secteur de la sécurité. En Ukraine, le tournant intervint au cours d'une crise institutionnelle. Dans ce vide, une nouvelle élite politique et un mouvement civil ont su coopérer. Trois

¹ Voir par exemple: Michael S. Lund: 'Early Warning and Preventive Diplomacy', in *Managing Global Chaos Sources of and Responses to International Conflict*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela R. Aall (eds), United States Institute of Peace Press, Washington, 1996, pp. 379-402.

comités parlementaires, dont le comité de la Sécurité nationale et de la défense, sont restés en contact avec les organismes de maintien de l'ordre et les représentants de la société civile tout au long de la crise. Ceci leur a permis d'être pleinement informés de l'évolution des événements et de contrôler la situation. Dans cette période, les activités menées par le parlement ukrainien n'auraient pas été possibles sans un large soutien civil. C'est donc la combinaison du contrôle civil et du contrôle législatif sur le secteur de la sécurité qui aura permis d'éviter l'escalade de la crise.

Source: UNDP/ DCAF *Report on Parliamentary Roundtable on Security Sector Oversight, Kiev 22-23 June 2006*, disponible sur <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=0003EF7B-6DA3-A39B-ECC8-3D7D5576B61E&lng=en>

La société civile sensibilise les circonscriptions, les communautés et les acteurs internationaux. Les réseaux professionnels et nationaux, les ONG et les organisations communautaires répandent le message de la paix et des droits humains, participent au renforcement des capacités, et combattent les normes qui se sont montrées inefficaces ou qui ont mis à mal le contrat social. La transformation de l'apartheid en démocratie en Afrique du Sud en est un exemple remarquable qui a vu un mouvement démocratique de masse, dirigé par le Congrès National Africain (ANC), comprenant de nombreuses églises, des ONG et des syndicats, défier un régime qui excluait la majorité de la population du contrat social.²

Options d'engagement: pendant un violent conflit

Pendant un violent conflit, le contrôle civil du secteur de la sécurité se traduit généralement par une résistance pacifique à la violence, la documentation des abus et la mobilisation pour la paix. Là où les organisations pacifiques et le tissu social connaissent un grand délabrement, une telle résistance n'est pas forcément soutenue par les institutions formelles.

Cela exige plutôt le courage et la créativité d'individus ou de petits groupes pour mobiliser avec succès autour d'une suspension (temporaire) de la violence. Un exemple évocateur vient de l'Etat auto-déclaré du Somaliland, au nord de la Somalie. En septembre 1994, quand des combats éclatèrent à Hargeisa, un groupe de femmes élevèrent la voix pour protester. Les fusillades cessèrent quand les femmes parcoururent le lit à sec de la rivière qui marquait la ligne de front et se mirent à chanter:

Hadaba Deeqay dagaalkanu muxuu ahaa?

...

*O, Deqa (le nom d'un homme), je ne connais vraiment pas
Les intentions réelles de ces combats*

*Au contraire des étrangers qui peuvent se séparer
Mon pauvre peuple se bat contre lui-même
Mes voisins se jettent à la gorge l'un de l'autre,
Mon malheur est sans pareil.³*

² Cawthra, Gavin, 'Security Transformation in Post-Apartheid South Africa', dans *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, Cawthra and Luckham (eds), Zed Books, London, 2003.

³ Pour une version complète de ce poème en somali et en anglais, voir Judith Gardner and Judy El Bushra (eds), *Somalia: The Untold Story. The War Through the Eyes of Somali Women*, Pluto Press, London, 2004, p.139.

Des négociations humanitaires plus formelles avec des groupes armés peuvent aussi être comprises comme une forme de contrôle sur le secteur de la sécurité. Dans des situations où les mécanismes de contrôle gouvernementaux ont cessé de fonctionner et où le secteur de la sécurité s'est désintégré en différentes factions, de telles négociations sont souvent la seule voie pour éviter les excès de la violence et la victimisation des civils. Pendant un conflit, plusieurs buts peuvent sous-tendre les négociations engagées avec les groupes armés, notamment:

- Pour assurer l'accès de l'humanitaire auprès de ceux qui en ont besoin;
- Pour passer un accord entre belligérants sur les règles et le comportement propres à améliorer la protection des civils dans les zones sous le contrôle ou l'influence des groupes armés, en respect du droit humanitaire international et de la législation internationale sur les droits humains;
- Pour s'assurer de la libération des personnes retenues par des groupes armés contre leur gré, notamment les travailleurs humanitaires pris en otages et les détenus civils;
- Pour passer un accord sur les zones ou les périodes de protection spéciale (par exemple pour s'assurer d'un créneau de quelques jours à des fins de vaccination).⁴

Ce n'est bien sûr pas une tâche aisée. Le déséquilibre des pouvoirs entre représentants civils et groupes armés est absolu – du moins en termes de pouvoirs coercitifs. Les représentants civils ne peuvent généralement utiliser que leur pouvoir moral.

Bien que les perspectives d'une telle négociation soient peu encourageantes, cette stratégie n'est pas pour autant condamnée à l'échec. Quand ils négocient avec les groupes armés la protection des civils, les négociateurs humanitaires doivent prêter attention aux points suivants:

- Les membres des groupes armés peuvent ne pas être au courant de l'obligation dans laquelle ils sont de protéger les civils, non plus que des mécanismes juridiques qui peuvent les tenir pour responsables d'un défaut de protection ou de mauvais traitements à l'égard des civils. La protection des civils est inscrite (pour les conflits armés internationaux ou non) dans le droit humanitaire et dans le droit international humanitaire coutumier ainsi que dans la législation internationale sur les droits humains (applicable en temps de paix et de conflit). Une partie de la négociation doit dès lors porter sur la sensibilisation des membres des groupes armés sur la nécessité de protéger les civils dans les conflits armés et sur les obligations des groupes armés à cet égard.
- La protection de fait n'étant pas négociable dans la mesure où elle constitue déjà un instrument juridique, en vertu notamment du droit humanitaire international, de la législation internationale sur les droits humains et de la loi pénale internationale, les négociateurs humanitaires doivent essayer de démontrer aux groupes armés, en utilisant une approche persuasive dans leur négociation, qu'il y va aussi de leur intérêt d'assurer la protection des civils.
- Les négociateurs humanitaires doivent offrir des options (par des réunions de réflexion au sein de leurs propres organisations et avec les négociateurs des groupes armés) qui peuvent conduire à renforcer la protection des civils. Ces options dépendront du contexte particulier, mais pourront comprendre, par exemple, un accord sur les procédures pour déposer des demandes et parvenir à des arrangements pour s'occuper des orphelins dans les zones contrôlées par les groupes armés ou encore un accord avec ces derniers pour qu'ils s'abstiennent d'enlever et d'exploiter sexuellement les jeunes femmes.
- Même quand les groupes armés ne sont pas parties aux traités internationaux de droits humains, la législation internationale en la matière peut donner une base de discussion avec eux sur le type et l'étendue des protections qu'il convient d'apporter aux civils.⁵

⁴ Mc Hugh, Gerard and Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups. A Manual for Practitioners*, OCHA/ United Nations, New York, 2006, p. 12.

⁵ Ibid, p. 67.

Les négociations humanitaires se déroulent souvent sous une pression politique et morale et des contraintes de temps extrêmes. Néanmoins il convient de les préparer très minutieusement. Les négociateurs civils doivent comprendre les motivations, les structures et les principes d'action des groupes armés jusque dans leurs dimensions ethnico-culturelles, ainsi que les intérêts et la circonscription d'appartenance des interlocuteurs de ces groupes de même que tout besoin (en matière d'organisation, de ressources, ou autres) qu'ils pourraient avoir. Dans quelques situations les négociations ont un effet adverse sur la sécurité des civils, là notamment où les groupes armés utilisent ceux qui sont sous leur contrôle comme monnaie d'échange. Les négociations peuvent aussi mettre en péril la vie des interlocuteurs d'un côté comme de l'autre. D'autre part, ces négociations peuvent être prises pour des mesures de confiance et ainsi paver la voie à de futures négociations politiques comme à la fin de la violence armée.

Encadré 15.2 L'Appel de Genève

L'Appel de Genève (Ndt Geneva Call) est une ONG internationale qui propose des mécanismes innovants pour que des acteurs non étatiques n'ayant pas participé à la rédaction des traités et qui donc peuvent ne se sentir liés par aucune obligation, puissent exprimer leur adhésion aux normes incluses dans le traité d'interdiction des mines terrestres anti-personnelles, notamment en signant l'Acte d'engagement à l'adhésion à l'interdiction totale des mines anti-personnelles et à la coopération dans l'action contre les mines. Aux termes de cet acte d'engagement, les groupes signataires s'engagent:

- A une interdiction totale d'usage, de production d'acquisition, de transfert et de stockage de mines anti-personnelles et d'autres engins explosifs activés par les victimes, sous quelque circonstance que ce soit;
- A entreprendre, faciliter ou coopérer dans tous les programmes destinés à détruire les stocks de mines, à déminer, à porter secours aux victimes et à promouvoir la sensibilisation;
- A permettre, en y coopérant, à la surveillance et à la vérification de leurs engagements par l'Appel de Genève;
- A donner les ordres nécessaires au commandement et à la troupe pour la mise en œuvre et en application de leurs engagements;
- A considérer leur implication comme un pas vers un engagement de principe pour des normes humanitaires idéales.

Depuis le lancement de l'Appel de Genève en 2000, trente-quatre acteurs non étatiques de Birmanie/ Myanmar, du Burundi, d'Inde, d'Irak, des Philippines, de Somalie, du Soudan, de Turquie et du Sahara occidental ont signé l'acte d'engagement. Suivant un rapport rédigé en 2007, les groupes signataires ont dans l'ensemble rempli leurs obligations en se retenant d'utiliser des mines anti-personnelles et en coopérant à l'action contre les mines avec des organisations spécialisées. De plus, neuf autres acteurs non étatiques se sont engagés à proscrire ou à limiter l'emploi de mines anti-personnelles, soit unilatéralement soit par le biais d'un accord de cessez-le-feu avec un gouvernement. Dans quelques pays, la signature de cet acte d'engagement par des acteurs non étatiques a facilité le démarrage, très attendu, de programmes humanitaires d'action contre les mines dans des zones sous leur contrôle ainsi que l'accession de leurs Etats respectifs à la convention d'Ottawa.

Source: Rapport sur l'Appel de Genève (2000-2007). Disponible sur <http://www.genevacall.org/resources/testi-publications/gc-progress-report-07.pdf>; voir l'Acte d'engagement sur <http://www.genevacall.org/about/testi-mission/gc-04oct01-deed.htm>

Pendant toute la phase de conflit, la société civile a souvent un rôle de substitution à l'Etat, ce qui signifie qu'elle fournit les services essentiels qui sont en temps ordinaire assurés par l'Etat. Point final, mais néanmoins important, les acteurs de la société civile peuvent jouer un rôle de surveillance significatif pendant un conflit violent en documentant les abus commis par les groupes armés de telle façon que les responsables puissent avoir à en répondre aux lendemains de ce conflit (pour plus ample information, reportez-vous à la section sur la justice de transition ci-après et au chapitre de ce guide sur les droits humains).

Options d'engagement: négociations de paix

Les accords de paix contiennent généralement des dispositions sur la démobilisation et sur la réforme des forces armées, ou sur la réintégration de groupes préalablement rivaux au sein d'une force unique placée sous l'autorité du gouvernement. En plus de la restructuration des forces armées (particulièrement militaires et paramilitaires), les négociations de paix offrent une occasion unique de s'accorder sur les difficiles mais fondamentales réformes structurelles et d'établir un contrôle civil sur un service de sécurité démocratique axé sur la population. Dans le passé cette occasion a rarement été saisie.

Ces dernières années, la communauté internationale a fait un long chemin en portant plus d'attention aux défis posés par la réforme du secteur de la sécurité au cours des négociations de paix et des opérations de soutien à la paix. Une récente élaboration des politiques aux Nations Unies a permis à la présidence slovaque, en février 2007, d'organiser un débat ouvert au Conseil de sécurité ainsi que de créer une équipe spéciale des Nations Unies pour la réforme du secteur de la sécurité. On prévoit que ces efforts donneront matière à un rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur les leçons apprises et sur les recommandations pour la suite. Bien que le rôle de la société civile soit largement reconnu au niveau politique, en réalité les négociations de paix se tiennent entre groupes combattants, souvent avec l'aide d'un médiateur. Les représentants de la société civile, c'est-à-dire la partie de la population qui n'a pas pris les armes, a rarement l'occasion d'être impliquée dans des négociations de paix au cours desquelles les paramètres de base de la réforme post conflit du secteur de la sécurité sont agréés.

Encadré 15.3 Accords de paix comportant des dispositions d'ensemble pour la réforme du secteur de la sécurité

Les accords de paix au Guatemala et en Bosnie Herzégovine dans les années 1990 ont non seulement compris des dispositions pour la réforme du secteur de la sécurité mais ils ont également lié les réformes de la sécurité et de la justice aux transformations plus larges du domaine économique et social. L'accord de paix final entre le gouvernement guatémaltèque et la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), signé en 1996, comprenait onze accords portant sur une gamme importante de sujets relatifs à la réforme du secteur de la sécurité, y compris les droits humains, sur les groupes ethniques, les réformes sociales et économiques, sur la réforme agraire, sur la création d'une Commission pour documenter les crimes de guerre, sur un nouveau rôle pour l'armée ainsi que sur la démobilisation et la réintégration.

Les accords de paix de Dayton qui mirent fin au conflit de Bosnie Herzégovine sont un autre exemple de la façon dont les efforts immédiats de stabilisation (incluant la création d'une présidence tournante, d'une police et de forces gouvernementales séparées dans chacune des trois entités) peuvent être liés à des processus de réforme à plus long terme. Dix ans après, ce processus a conduit le parlement bosniaque à voter la création d'une armée unifiée et d'un seul ministère de la défense et à se donner pour objectif la réforme de la police afin qu'elle réponde aux standards européens.

Source: OCDE/DAC *Guide sur la réforme du système de sécurité*, OCED, 2007, p.101. Disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

Aussi, comment les intérêts, les aspirations et les valeurs des différents éléments constitutifs d'une société sont-ils pris en compte dans les décisions prises après un conflit sur la réforme du secteur de la sécurité ? Il n'y a pas un mode unique qui convienne à toutes les situations. En principe, on distingue trois modes différents: la participation représentative à travers les partis politiques; les mécanismes de consultation grâce auxquels la société civile peut faire entendre sa voix et faire des recommandations; et la participation directe dans des mécanismes de résolution de conflits locaux. Etant donnée la pression de la politique et du temps, les négociations de paix offrent rarement beaucoup d'espace pour une large participation du public. Lancer un processus de consultation après que les points principaux aient fait l'objet d'un accord ne revêt qu'une crédibilité limitée. La façon dont les représentants de la société civile peuvent créer un espace politique pour la participation diffère au cas par cas, mais en se référant aux normes internationales suivantes, la société civile peut satisfaire son aspiration à être entendue au cours des négociations de paix:⁶

Encadré 15.4 Cadres normatifs internationaux pour l'implication de la société civile dans les négociations de paix

Groupe	Instrument
Population générale	Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 21
	Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 25 (adopté en 1996)
Femmes	Résolution du Conseil de sécurité 1325 (S/RES/1325) sur les femmes, la paix et la sécurité
	Convention des N.U sur l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes (Article 7)
	Déclaration de l'ONU sur la participation des femmes à la promotion internationale de la paix et de la coopération
	Plateforme d'action de Pékin, Section E
Minorités et peuples indigènes	Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale (Article 5c)
	Déclaration des NU sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques (Articles 2.2 and 2.3)
	Convention de l'Organisation internationale du travail de 1989 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, No.169 (Articles 4, 6, 7, 14, 17)

⁶ Catherine Barnes: 'Democratising peacemaking processes: strategies and dilemmas for public participation', in: *Accord*, No. 13, Conciliation Resources, London (2002): p. 8 and 10.

Pour assurer une consultation suffisante et qui fasse sens, les accords de paix doivent, au minimum, inclure une disposition sur la création d'un mécanisme ou d'un processus qui permette à la société civile de participer à l'évaluation systématique des besoins de sécurité, base de toute réforme du secteur de la sécurité après un conflit.

Options d'engagement: les situations après conflit

Alors que les hostilités armées peuvent cesser à la signature d'un accord de paix, ce ne sera pas le cas de la violence ni de la violation des droits humains. Une société affectée par la guerre est aussi affectée par une mentalité de guerre. Des individus et des groupes armés, une police non formée et des soldats indisciplinés vont continuer à errer dans les rues. La peur et le ressentiment demeureront longtemps et seront continuellement sollicités, au risque, souvent, de retomber dans le chaos et la violence. En d'autres termes, le processus de restauration de la paix n'est pas une fin en lui-même. C'est à peine un commencement.

Mis de côté l'aspect fondamental de la volonté politique, la base de connaissances, la capacité opérationnelle et de démocratisation des forces de sécurité, les responsables du maintien de l'ordre, les professionnels de la justice et du droit doivent être réinstallés et renforcés – ils doivent être dotés de compétences techniques et de la capacité à exécuter leurs responsabilités d'une façon transparente et responsable.

La confiance elle aussi doit être restaurée comme l'engagement de faire ce qui est correct au regard des standards reconnus internationalement. En l'absence d'une justice et d'un système de maintien de l'ordre équitables les perceptions des impératifs juridiques et des droits humains, comme leur respect, peuvent avoir été altérés et mal interprétés: au lieu de servir la population, les juges, la police et l'armée ont servi leurs chefs per se. Ces perceptions doivent être renversées.

Encadré 15.5 Echecs en matière d'appropriation locale

En 1999, trois ans après que les Nations-Unies aient négocié un accord de paix qui mettait fin à une guerre civile de 36 ans, le gouvernement guatémaltèque déploya une nouvelle police nationale civile (Policía Nacional Civil, PNC). Pour l'aider dans ses rapports avec la communauté, le directeur national de la PNC, le général Rodolfo Mendoza, lança les conseils de sécurité locaux (Jun-tas Locales de Seguridad, JLS) sans aucune consultation avec la société civile ni le parlement. Ces conseils locaux, nés d'un décret présidentiel plus que d'une législation, furent coiffés par les maires des municipalités et comprirent le chef de la police locale et un autre résident respecté de la communauté. Ils devaient servir à faciliter la communication avec les résidents locaux et à les informer sur la nouvelle force de police, sur son rôle ainsi qu'à encourager les citoyens à participer au processus de réforme.

Ces conseils fonctionnèrent sans qu'une stratégie soit clairement arrêtée quant à la façon d'intégrer les communautés au travail de la police. Les citoyens habitant les anciennes zones de conflit virent fort peu de différence entre ces nouveaux conseils et les patrouilles d'auto-défense que l'on utilisait pendant la guerre civile comme un moyen de forcer leur participation dans le conflit.

Les leçons à tirer de cette expérience sont que pour améliorer les relations entre la police et la communauté après un conflit, il faut une stratégie différente de celle qui prévalait et qui était associée à la répression et aux tensions. Même si la police a pu estimer que ces conseils étaient un espace com-

mode de contact avec les citoyens et de recueil de l'information, ils n'en constituaient pas moins une approche unilatérale mise en œuvre sans grand égard pour le passé. Aussi, si les efforts pour créer des mécanismes propices aux relations entre la police et la communauté et pour améliorer la sécurité de cette dernière, ne responsabilisent pas suffisamment, sont insuffisamment règlementés et manquent de procédures de contrôle, ils auront des résultats limités dans la réorientation des relations entre la police et la communauté au lendemain d'un conflit.

Source: Neild, Rachel, *Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America*, Washington Office on Latin America, Washington, 2002.

Un large spectre d'acteurs doit être engagé dans ce processus dont le moindre n'est pas la société civile. En fait, la société civile est souvent en première ligne pour faire avancer ces processus. Elle s'étend sur tout le pays, même là où les communications et les transports sont limités. Sa connaissance du contexte et de la culture locale est susceptible d'ajouter une valeur ajoutée à la sensibilisation et à la formation de la police, des forces de sécurité et des professionnels du droit. Elle sait comment situer les droits humains en relation avec ses citoyens, qu'ils soient juges, soldats ou fonctionnaires civils (pour plus d'information sur la façon de mettre en œuvre de telles activités, référez-vous, s'il vous plaît, aux chapitres de ce guide qui traitent de la sensibilisation et de la formation).

Dans les situations qui suivent les conflits, la réforme du secteur de la sécurité commence habituellement par le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants (DDR). Outre la réduction du volume des forces armées et la réinstallation d'un contrôle central dans une société post conflit, le processus DDR vise à traiter un problème central de sécurité, nommément celui de voir la majorité des combattants privés de moyens d'existence et de réseaux de soutien dès la fin des hostilités ouvertes. Si les combattants ne bénéficient pas très vite des dividendes de la paix, ils retournent souvent à la stratégie guerrière qui consiste à se procurer des revenus par la violence.

La société civile peut jouer un rôle important dans la réintégration des anciens combattants. Malheureusement, il y a bien plus d'exemples de problèmes provoqués par les exclusions de la société civile dans la phase de réintégration des programmes de DDR qu'il n'y en a d'inclusion réussie. El Salvador, Haïti, le Nicaragua et le Mali sont des cas d'espèce.⁷

La transformation de soldats et de miliciens en citoyens est finalement un défi social. Le rôle de la société civile dans cette entreprise doit être reconnu. Économiquement, elle peut susciter des opportunités d'autosuffisance et de reprise économique. Socialement, la société civile peut soutenir la réintégration et l'acceptation des anciens combattants dans leurs communautés. Mais cela ne réussira vraiment que si le processus considéré est équitable et transparent. L'énorme difficulté à laquelle est confronté le programme DDR est celle du maintien de l'équilibre entre sécurité et équité.

Pour maximiser les chances de succès et de crédibilité d'un programme DDR, les représentants de la société civile doivent s'impliquer dans un mécanisme consultatif à toutes les phases du programme. La participation aux décisions en fonction de critères d'éligibilité est d'une importance vitale. Ces critères refléteront le fait que

⁷ Voir Poulton, Robin Edward, 'Civil Society is an Indispensable Partner for Weapon Collection and DRRR within the UN Programme of Action', dans UNIDIR Disarmament Forum, Genève, 2006.

le principal objectif de la DDR est d'améliorer la sécurité. C'est-à-dire que les membres des forces armées qui représentent les plus grandes menaces à la paix et à la stabilité se retrouveront sans doute prioritaires. Cette procédure implique que les personnels handicapés, que les personnels féminins non armés qui suivent les forces ainsi que les personnes enlevées, comprenant femmes et enfants, en seront souvent exclus. Ils sont pourtant, eux aussi, membres des factions combattantes et se trouvent de ce fait confrontés aux mêmes obstacles de réintégration que les combattants armés. Les critères d'éligibilité doivent être déterminés distinctement pour chaque composante de la DDR:

- Les membres anonymes des forces et des groupes armés ne sont pas éligibles pour le désarmement mais doivent l'être pour la démobilisation et la réintégration;
- Les personnes à charge ne sont éligibles ni pour le désarmement, ni pour la démobilisation mais doivent l'être pour la réintégration;
- Les personnes enlevées et les enfants peuvent avoir à être désarmés mais ne peuvent être formellement démobilisés et doivent être éligibles pour recevoir une aide à la réintégration.⁸

Encadré 15.6 Associations féminines et DDR en République démocratique du Congo

Reconnaissant la nécessité d'une stratégie sur la façon d'inclure les femmes et les filles dans le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration en République démocratique du Congo (RDC), un processus de consultation fut organisé à Kinshasa qui débuta par une réunion de deux jours les 10 et 11 novembre 2003. Soutenu par le PNUD et UNIFEM, le séminaire fut mis à profit par les femmes congolaises pour exprimer et discuter leurs opinions et leurs besoins ainsi que pour sensibiliser les acteurs clés sur le fait que les femmes ne devaient pas être oubliées dans le processus de DDR.

En plus des associations féminines, les participants comprenaient d'autres organisations de droits humains, des représentants des ministères en charge de la DDR en RDC et des représentants des bailleurs de fonds. Quatre groupes de travail furent formés pour discuter des thèmes suivants: 1. Désarmement et démobilisation; 2. Réinsertion et réintégration; 3. Sensibilisation et mobilisation de la société sur la DDR; 4. Enfants associés aux groupes armés.

Le séminaire donna lieu à une liste détaillée de recommandations qui furent présentées au public lors d'une conférence de presse. En dépit de ces efforts de mobilisation, le programme national de DDR adopta un profil bas en excluant de son champ, pour des raisons budgétaires, les femmes associées aux groupes armés. En 2005, cela conduisit à une crise humanitaire à la lisière des camps où des milliers de femmes attendaient avec leurs enfants la démobilisation de leurs conjoints, dans des conditions de vie déplorables.

Cet exemple montre que les groupes marginalisés font souvent des réflexions valables et que les effets négatifs de certains programmes pourraient être évités si les vues d'acteurs pertinents de la société civile étaient mieux prises en compte dans la conceptualisation des programmes. Cela souligne éga-

⁸ UN Inter-Agency Working Group on Disarmament, Demobilization and Reintegration (IAWG – DDR): Operational Guide to the IDDRS, 2006, p. 44. Disponible sur http://www.unddr.org/iddrs/iddrs_guide.php

lement que les processus de consultation et que les efforts de mobilisation des OSC n'aboutissent pas toujours aux effets recherchés.

Source: Rapport du PNUD: Parité et DDR en RDC, mai 2005 voir Emily Schroeder, *A Window of Opportunity in the Democratic Republic of the Congo: Incorporating a Gender Perspective in the Disarmament, Demobilization and Reintegration Process*, disponible en ligne sur <http://www.peacestudiesjournal.org.uk/docs/AWindowofOpportunity.PDF>

De la même façon, les programmes de réintégration doivent éviter de susciter de la résignation parmi les groupes de la société qui n'ont jamais eu recours à la violence. Pour éviter de laisser se répandre le sentiment que la violence paie, les programmes de réintégration doivent adopter une approche intégrée dont seront bénéficiaires non seulement les anciens combattants mais la reprise économique des communautés en général. Des mécanismes de consultation adéquats avec la société civile sont indispensables au succès d'un tel processus.

Dans une perspective de plus long terme, l'une des faiblesses majeures de l'approche DDR est qu'elle se focalise sur les menaces sécuritaires du court terme et c'est pourquoi de tels programmes ne parviennent pas à préparer la voie à une réforme institutionnelle plus large du secteur de la sécurité. Comme on l'a vu plus haut, un plan de route pour un processus global de réforme institutionnelle devrait idéalement faire partie de tout accord de paix. Dans un environnement consécutif à un conflit, les OSC peuvent mobiliser pour qu'une attention adéquate soit portée à la réforme structurelle en utilisant les stratégies décrites dans le chapitre de ce guide qui traite de mobilisation.

Une approche particulièrement utile dans un contexte post conflit est de mettre des représentants d'OSC dans des organes de projet et de gestion des programmes de DDR ainsi que dans ceux portant sur la réforme de la gouvernance et de l'administration publique. A ce niveau, les représentants des OSC peuvent influencer sur les orientations à long terme des programmes; ils peuvent s'assurer que les fenêtres d'opportunité pour des réformes de structure sont bien utilisées et que la définition des buts comme celle des indicateurs de succès ont bien pris en compte le besoin d'une réforme structurelle. La participation de la société civile dans de tels conseils de gestion peut en fait être comprise comme préfigurant son contrôle sur un secteur de la sécurité reconstruit.

Une autre option pour l'implication de la société civile dans le contrôle du secteur de la sécurité postérieurement à un conflit, a trait à la violence armée et à la nécessité de contrôler les armes légères de petit calibre. Tandis que les processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration, ainsi que celui de la réforme du secteur de la sécurité traitent des armements détenus par les factions et les groupes armés, il est important de rétablir le contrôle sur toutes les armes en circulation. En temps de paix, les armes légères sont largement contenues par la cohésion sociale et culturelle et par le cadre normatif. Toutefois quand éclate le conflit, les sauvegardes culturelles et sociales s'effondrent car tout conflit est porteur d'illégalité et instaure la loi des armes. Ces dernières remontent alors à la surface et deviennent partie intégrante de la vie quotidienne de la population. Il en résulte que les armes légères de petit calibre tendent à demeurer le seul moyen de protection à la disposition des communautés et des groupes d'opposition. Toute stratégie d'ensemble pour limiter la prolifération et l'usage de ces armes comprend deux éléments: l'accroissement du contrôle et la réduction de la demande. La police communautaire couplée avec la résolution traditionnelle des conflits peut constituer une approche pour contribuer localement à la protection et à la restauration de la confiance

Encadré 15.7 Plans pour une communauté plus sûre en Macédoine

En Macédoine, en préparation d'une amnistie nationale pour détention d'armes légères et de petit calibre, en novembre/décembre 2003, des militants de la société civile ont mené des discussions communautaires dans les anciennes zones de conflit durant les mois qui ont précédé. Pour l'ONG CIVIL et sa partenaire Pax Christi des Pays Bas, les villageois, contrairement aux prévisions, se montrèrent relativement ouverts et intéressés pour parler des problèmes de leur communauté, y compris de la prolifération des armements.

La stratégie binaire consistant à ouvrir la discussion en demandant aux communautés de parler de leurs problèmes plutôt que de leur faire des discours, puis à introduire le sujet du contrôle des armes de petit calibre dans le cours d'une discussion plus générale sur les questions économiques, sécuritaires et politiques, se révéla gagnante.

Dans ce cas, l'existence d'un accord de paix national (l'Accord-cadre d'Ohrid) servit de point focal aux débats. Ces derniers furent initiés par une rencontre préalable avec les maires des villages puis par une réunion avec eux pour établir le contact et expliquer les plans de l'ONG. C'est alors que les maires désignèrent généralement un point de contact pour organiser les réunions ultérieures. Pendant les discussions, l'encadrement des ONG s'efforça de faire passer le maximum d'informations sur l'amnistie à venir et d'animer les débats des communautés sur les pour et les contre du désarmement.

Source: *SALW Awareness Support Pack*, SEESAC, Belgrade, 2003, p. 82.

S'il est clair que la société civile peut faire d'incalculables contributions pour accroître la sécurité dans des situations post conflit, et ouvrir la voie à des réformes institutionnelles de plus long terme du secteur de la sécurité, on doit en même temps reconnaître que tous les acteurs de la société civile ne soutiennent pas nécessairement un programme de restauration de la paix. Les groupes mafieux, par exemple, peuvent être amenés à perpétuer l'instabilité à leur propre profit. On traite parfois de tels acteurs de 'société incivile'⁹. Les groupes d'ancien combattants, d'un autre côté, peuvent avoir des objectifs pacifiques, mais ils entretiennent néanmoins une identité guerrière parmi leurs membres qui est parfois de nature à gêner les efforts de restauration de la paix. C'est pourquoi la sélection de partenaires de la société civile dans des environnements postérieurs aux conflits est une affaire compliquée. De plus, on observe généralement une croissance considérable des organisations de la société civile en réponse à l'offre des organismes d'assistance au développement qui les utilisent comme intermédiaires pour acheminer l'aide financière. Dans de telles situations, mettre sur pied une OSC équivaut à monter une entreprise. Toutefois, le temps passé à connaître des partenaires potentiels de la société civile est utilement dépensé car il permet d'identifier ceux et celles qui sont liés aux communautés et aux circonscriptions de préférence à ceux et celles qui recherchent des relations clientélistes avec les bailleurs de fond.

Tout en forgeant des alliances avec la communauté internationale pour la restauration de la paix, les OSC doivent, dans le même temps, essayer d'éviter de se reposer sur le soutien international et continuer à se focaliser sur le contexte local et sur leurs capacités propres à définir et à promouvoir des programmes de changement localement appropriables.

⁹ Voir par exemple Alan Bryden, Timothy Donais and Heiner Hänggi, 'Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding', DCAF Policy Paper No. 11, DCAF Geneva, 2005, p. 12. Disponible sur <http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=7E41A1F4-6D69-5470-48FA-F3DB4E0BD1E0&lng=en>

Options d'engagement: la justice de transition

On entend souvent dire qu'assurer la sécurité de base, qui comprend la sécurité alimentaire et la constitution de moyens d'existence durables, est plus importante, après un conflit, que de se retourner sur le passé. Et il est vrai que la sécurité alimentaire, les moyens d'existence et la restauration des services sociaux essentiels et de la sécurité de base sont les conditions préalables à la réconciliation. En revanche, une fois traitées ces préoccupations premières, le défi apparaîtra de convoquer le passé et de bâtir un projet commun pour l'avenir.

Le bon moment pour traiter du passé est crucial. L'expérience montre que laisser la justice de transition s'émparer des crimes de guerre passés n'est pas un point de départ constructif si cela se fait isolément de programmes plus vastes de restauration des capacités de la justice et du secteur de la sécurité ou si cela intervient trop tôt, alors que la situation politique et la paix ne sont pas encore stabilisées. Après tout, la justice de transition est souvent utilisée pour impliquer les parties dans un accord de paix – ces mêmes acteurs qui sont tout à fait en position de faire cesser le conflit. Cela ne veut pas dire pour autant que la justice ne doive pas suivre son cours, mais plutôt qu'il faut savoir ménager un espace de respiration pour impliquer toutes les parties et entretenir une culture de justice – en aidant progressivement la société à se diriger vers la reconnaissance du passé et la réconciliation. La société civile peut faire progresser ce dossier en soutenant l'accès à la justice pendant et après un conflit à travers le système judiciaire national. En sensibilisant et en formant la police, les juges et les procureurs, et en aidant les avocats et les communautés cibles à s'engager, les activités se renforceront mutuellement et dynamiseront les tribunaux intérieurs qui, jusque là, fonctionnaient mal.

Le travail d'aide juridique accompli par des groupes de la société civile au Darfour nous en donne un exemple. Un réseau de plus de 60 juristes locaux prodigue aux populations, déplacées par le présent conflit, aide juridique et représentation. Grâce à un investissement substantiel dans la restauration de la confiance et la sensibilisation, les violations en cours des droits humains, notamment d'origine sexuelle, sont traitées à travers le système judiciaire existant. Cela sert non seulement à assurer une protection juridique et à combattre l'impunité, mais aussi à faire pression sur l'attitude des juges et des procureurs qui, de plus en plus, reconnaissent la réalité des crimes commis.

Un avenir pacifique et démocratique ne peut se bâtir sur une histoire que l'on réfute. Sans réconciliation, il n'y aura pas de consensus largement partagé sur la façon de reconstruire un avenir pour le pays. Une haine et une défiance continues peuvent nourrir des politiques discriminatoires dont l'effet sur certains groupes de la société se traduira par l'exclusion, la marginalisation et les privations. La société civile peut se muer en un avocat qui se fait entendre sur les crimes de guerre passés et sur la justice transitionnelle. Cela implique qu'il faut un processus de consultation non discriminatoire pour déterminer l'option la plus appropriée. Les approches principales vers une justice transitionnelle sont les suivantes:

- Poursuites domestiques, internationales et mixtes des auteurs d'abus de droits humains;
- Détermination de l'étendue complète et de la nature des abus passés par des initiatives de dévoilement de la vérité incluant des commissions nationales et internationales;
- Réparations par compensation, restitution et réhabilitation, mais parfois aussi symboliques, pour les victimes de violations de droits humains;
- Réforme institutionnelle, dont une des mesures est le contrôle de sécurité exercé sur les officiels abusifs, incompetents ou corrompus de la police, des services de sécurité, de l'armée et d'autres institutions publiques, y compris le judiciaire. Ce contrôle fait partie du processus d'exclusion de la fonction publique de ceux qui ont commis des abus de droits humains ou qui ont été impliqués dans des pratiques corrompues;

- Promotion de la réconciliation entre communautés divisées, en travaillant avec les victimes sur les ressorts de la justice traditionnelle et en forgeant la reconstruction sociale
- Construction de mémoriaux et de musées pour préserver la mémoire du passé;
- Prise en compte des modèles d'abus sexuels pour renforcer la justice à l'égard des victimes féminines.¹⁰

Quand et où elles existent, les commissions de vérité et de réconciliation sont des vecteurs favorables pour l'organisation de débats locaux et régionaux sur la réforme.

Encadré 15.8 Consultation des parties prenantes sur la justice transitionnelle dans l'ex-Yougoslavie

Trois ONG partenaires d'ex-Yougoslavie, Documenta (Croatie), le Centre pour le droit humanitaire (Serbie et Kosovo) et le Centre de recherche et de documentation (Bosnie Herzégovine) ont organisé à Zagreb les 8 et 9 février 2007 un forum régional sur la justice de transition intitulé ' Etablir la vérité au sujet des crimes de guerre et des conflits'. Plus de 300 représentants d'associations de victimes, d'anciens combattants, de réfugiés, d'organisations des droits humains, de groupes féminins et de groupes d'initiative de la jeunesse, ont pris part aux discussions et aux consultations sur les mécanismes et les procédures de dévoilement et de recherche de la vérité. Aux côtés des représentants du Tribunal pénal international pour les crimes de guerre en ex-Yougoslavie (TPIY), des cours, des bureaux de procureurs des républiques de Croatie, de Serbie et de Bosnie Herzégovine, des représentants du corps diplomatique, de l'OSCE, du PNUD et du Centre international de justice transitionnelle, de nombreux artistes, historiens, journalistes et parlementaires prirent part aux débats. Le but de ce forum régional était d'amorcer un débat public et des consultations sur les mécanismes et les procédures de dévoilement et de recherche de la vérité au sein des sociétés civiles ainsi que de convaincre les gouvernements et les parlements nationaux de prendre part à un débat, avec une base élargie, sur les moyens de rendre justice aux victimes, de prévenir la récurrence de crimes et, généralement, de surmonter le fardeau pesant du passé.

Source: Documenta – Centre for Dealing with the Past. Pour les conclusions du forum, voir <http://www.documenta.hr/eng/index.php?option=content&task=view&id=29&Itemid>

Bien qu'il n'y ait pas une approche unique de la justice transitionnelle, le droit pénal international a maintenant fermement instauré la norme de responsabilité individuelle. En 2002, le Statut de Rome de la cour pénale internationale (CPI/ICC) s'est appliqué. La CPI est une cour indépendante et permanente qui juge les personnes accusées des crimes les plus graves – dans l'acceptation internationale -, nommément les génocides, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre. Tous les groupes armés engagés dans un conflit relèvent du Statut de Rome et de la CPI:¹¹

- Articles 1 et 8(2)(c)-(f), Statut de Rome: la CPI a juridiction sur les membres individuels d'un groupe armé dans une situation de conflit armé non international;
- Article 8(2)(f), Statut de Rome: la CPI a juridiction quand les conflits armés ont lieu sur le territoire d'un Etat où il y a un conflit prolongé entre soit les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés, soit entre ces groupes;

¹⁰ Voir Centre International pour la justice transitionnelle: <http://www.ictj.org/en/tj/>

¹¹ Voir http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_English.pdf

- Article 12(2), Statut de Rome: La CPI a juridiction quand l'Etat sur le territoire duquel a lieu le conflit est partie au Statut de Rome; ou quand l'Etat d'appartenance de la personne en accusation est partie au Statut;
- Article 13(b), Statut de Rome: La CPI a juridiction là où semblent avoir été commis le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre ou le crime d'agression, dans une situation référée au CPI par le Conseil de sécurité de l'ONU;
- Article 25, Statut de Rome: établit la responsabilité criminelle individuelle;
- Article 27, Statut de Rome: les immunités liées à la position officielle d'une personne n'empêchent pas la Cour d'enquêter;
- Article 28, Statut de Rome: Un commandant ou un supérieur est responsable des crimes commis par ses subordonnés.

Il est important de noter que les divers mécanismes de justice transitionnelle ne s'excluent pas mutuellement mais peuvent être complémentaires. La justice punitive n'est qu'une des dimensions de la justice et les circonstances d'une situation post conflit peuvent montrer qu'une justice punitive est simplement impossible et souvent insuffisante comme stratégie exclusive. C'est en effet souvent dans ces situations que la population ressent le besoin d'une approche réconciliatrice de la justice, au point de se focaliser sur le dévoilement de la vérité, sur les récits historiques, sur les confessions et sur le pardon. Une analyse poussée des diverses options avec leurs avantages et leurs inconvénients va au delà des ambitions de ce chapitre. De nombreuses ONG ont cependant diffusé d'excellents documents d'orientation et d'étude sur la justice transitionnelle. L'encadré ci-dessous en donne une liste choisie et non exhaustive.

Encadré 15.9 Initiatives choisies des ONG sur la justice transitionnelle

Le Réseau africain de recherche sur la justice transitionnelle (ATJRN www.transitionaljustice.org.za) est une initiative du Centre d'études sur la violence et la réconciliation (CSV <http://www.csvr.org.za/>), du Centre ghanéen pour le développement démocratique (CDD-Ghana, <http://www.cddghana.org/>) et du Projet de loi sur les réfugiés, de l'Université de Makerere, en Ouganda (<http://www.refugeelawproject.org/>).

La Coalition pour une cour criminelle internationale (CICC www.igc.org/icc/) est un réseau mondial de plus de 2.500 organisations non gouvernementales (ONG) qui plaide pour une cour pénale internationale (CPI) indépendante, efficace et équitable

Le Centre international pour une justice transitionnelle (ICTJ, www.ictj.org) est une ONG sise aux Etats Unis qui aide les pays qui cherchent à établir la responsabilité des atrocités de masse et des abus de droits humains passés.

Le manuel international IDEA, 'Réconciliation après un violent conflit', présente une panoplie de moyens qui peuvent être, et ont été, employés pour concevoir et mettre en œuvre des processus de réconciliation. Voir http://www.idea.int/publications/reconciliation/upload/reconciliation_full.pdf

Le Guide Internet 'pour la Recherche d'une base commune', rédigé par l'Ecole de droit de Harvard sous le titre Choix stratégiques pour la conception de commissions pour la vérité (Ndt *Strategic Choices in the Design of Truth Commissions*) (<http://www.truthcommission.org>) est un guide basé sur la toile qui traite de la création des commissions pour la vérité fondée sur des expériences en Argentine, au Chili, au Salvador, au Guatemala et en Afrique du Sud.

Conclusion

En créant un environnement favorable à l'état de droit, il est essentiel de remplacer la culture militaire par des mécanismes civils de maintien de l'ordre, de contrôle, de représentation légale et par un appareil judiciaire indépendant, tout en restaurant la résolution coutumière des conflits. La combinaison de la restauration de la confiance et des initiatives locales sur le terrain est juste aussi nécessaire que l'édification plus ambitieuse des institutions. Une approche discriminatoire du haut vers le bas ne suffit pas. Les priorités doivent être liées de manière à se renforcer mutuellement et doivent être mises en œuvre en parallèle. En reconnaissant que la justice, la sécurité et l'état de droit au sens large ne se limitent pas à la législation écrite, mais comprennent un code social de conduite pour régler une coexistence pacifique, l'approche doit être multidimensionnelle et intégrer des mesures propres à régénérer la confiance, à rendre le pouvoir à la communauté ainsi qu'à restaurer les capacités et les institutions.

Dans une approche séquentielle, les besoins les plus urgents pour la sécurité et la justice sur le terrain doivent avoir la priorité. La réforme institutionnelle est un investissement de long terme et, aux premiers jours d'un processus de restauration de la paix, les communautés ne peuvent attendre les grosses réformes. Toutefois, une fois les mécanismes mis en place pour parer aux besoins de sécurité les plus pressants, le processus de la réforme institutionnelle doit commencer.

Comme il vient de l'être dit, la société civile a un rôle critique à jouer aux deux niveaux et elle a plusieurs options d'engagement dans chacune des phases: avant, pendant et après un conflit. En conclusion, on doit bien reconnaître que la société civile poursuit ardemment sa mission, au péril de la vie de ses membres. Dans des situations de conflit, son action est souvent très contrainte par le climat de violence et par l'insécurité, ainsi que par les activités illégales des diverses institutions qui souffrent de n'être pas contrôlées. Les membres des organisations de droits humains sont surveillés et arbitrairement arrêtés. La censure, le harcèlement et même les abus physiques, voire le meurtre sont on ne peut plus courants. La création de réseaux locaux, d'organisations fédératrices aident à renforcer la sécurité personnelle. D'autres suggestions sont données au chapitre 14 sur les environnements restrictifs et au chapitre 13 sur la construction d'alliances avec la communauté internationale. Mais l'engagement de la société civile à contrôler le secteur de la sécurité au cours des conflits violents est, en fin de compte, un acte de courage dont aucun guide ne peut définir les règles de base ni les normes.

A propos des auteurs

Peter Albrecht est doctorant à l'Institut Danois pour les études stratégiques (DIIS) et à la Copenhagen Business School (CBS). Il s'intéresse à la mise en œuvre locale de la réforme du secteur de la sécurité en Sierra Leone. Peter était auparavant Senior Programme Officer du programme de restauration de la paix d'International Alert centré sur les Balkans et l'Afrique de l'Ouest. Peter a travaillé pour la mission des NU au Kosovo, pour le Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre au Ghana, pour le Danish Institute for Foreign Affairs et la Danish Association for International Cooperation. Peter a aussi écrit sur la parité sexuelle et les questions relatives à la réforme du secteur de la sécurité, et contribué, avec Karen Barnes, au 'DCAF-ODIHR-INSTRAW Gender and Security Sector Reform Toolkit'. Il est titulaire d'un MSc (Nationalism and Ethnicity) de la London School of Economics (LSE) et d'un MA (Research Degree in Anthropology and Ethnography) de l'université d'Aarhus au Danemark.

Marina Caparini est directrice adjointe du Programme de réforme du système de sécurité au Centre International pour une justice transitionnelle. Marina s'est spécialisée dans la gouvernance des secteurs de la justice et de la sécurité; elle a abondamment publié sur ces sujets, et fourni des analyses et des recommandations réglementaires à une grande variété d'acteurs internationaux. Elle a travaillé récemment sur le rôle des acteurs non étatiques, comprenant les groupes de la société civile, et les compagnies privées et militaires de sécurité. Elle œuvre à présent pour le développement d'une approche judiciaire de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Elle est titulaire d'un BA (Hons) en Sciences politiques et d'un mastère en relations internationales de l'Université de Calgary.

Eden Cole est directeur adjoint des opérations dans les Etats nouvellement indépendants (NIS), auprès du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) où il est responsable du développement et de la gestion des programmes de contrôle du secteur de la sécurité dans les pays de l'ancienne Union Soviétique et en Asie. Il a publié plusieurs articles sur les questions du contrôle du secteur de la sécurité au sein de la CEI et de l'ESE mais aussi sur des questions thématiques incluant la réglementation des sociétés privées de sécurité. Avant de rejoindre le DCAF, Eden a travaillé sur des questions humanitaires et comme entrepreneur à la Cité de Londres Il est titulaire d'un BA et d'un MA de l'université de Londres.

Teodora Fuior est une 'visiting expert' auprès de la division de recherche du centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) détachée par le gouvernement roumain. Elle est responsable de la recherche, de la documentation et de la publication de projets relevant du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité. Avant de rejoindre le DCAF, Teodora était conseillère principale auprès du Comité pour la défense, l'ordre public et la sécurité nationale de la chambre des députés du parlement roumain. Auparavant elle a servi comme assistante de recherche auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Bruxelles. Mme Fuior est titulaire d'un certificat de relations économiques internationales et d'un mastère en relations internationales et en intégration européenne. Elle a étudié auprès de l'académie diplomatique du Pérou et au Centre George C. Marshall de Garmisch-Partenkirchen en Allemagne. Teodora est diplômée, depuis 2004, du Collège roumain de défense nationale.

Vahan Galoumian est assistant de recherche au centre de Genève pour le contrôle démocratiques des forces armées (DCAF). Son travail porte sur la réforme du secteur de la sécurité en Asie et dans l'ancienne Union Soviétique. Avant de rejoindre le DCAF, Vahan était consultant auprès du ministère chilien de l'éducation. Il a travaillé comme traducteur auprès du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Vahan est titulaire d'un BA (Hons) en sciences politiques de l'Université McGill ainsi qu'un mastère en relations internationales (sécurité et gestion de conflit) du Graduate Institute of International and Development Studies, de Genève.

Mark Guthrie est un consultant indépendant qui s'est spécialisé dans les droits humains et les questions juridi-

ques. Mark a pratiqué dix-sept ans comme avocat à Londres où il est membre des *Tooks Chambers*, des *Chambers of Michael Mansfield QC*, avec la spécialité de la défense pénale, des actions civiles contre la police et des questions de droits humains. C'est à ce titre qu'il a été détaché par le *United Kingdom Foreign and Commonwealth Office* à la mission de l'OSCE en Bosnie Herzégovine dans des positions diverses d'Officier de droits humains, de Conseiller juridique en matière d'état de droit et d'Officier supérieur des droits humains. Après quoi il a été promu directeur adjoint de droits humains au bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits humains à Varsovie. Né au Cap, il a été impliqué dans le combat de libération sud africain. Il garde un intérêt particulier pour les affaires africaines et il est membre de la *Royal African Society*.

Duncan Hiscock est un chercheur qui a beaucoup écrit sur les questions de sécurité en ex-Union Soviétique et en Asie. Il a travaillé auparavant comme consultant international auprès du directeur du Centre international d'études politiques à Kiev, en Ukraine et a coordonné le projet de *Saferword* pour l'Europe orientale. Les récentes publications de Duncan Hiscock sont les suivantes: 'Integration and Coordination of DDR and SALW control programming: Experience and priorities' pour CICS, Université de Bradford, 'Human Security in Bangladesh' (*Saferworld*, 2008 (sous presse), 'The Commercialisation of Post-Soviet Private Security' dans 'Private Actors and Security Governance' (DCAF, 2006), et 'Security Sector Reform in Armenia' (*Saferworld*, 2005). Duncan travaille à présent pour l'*Institute for Public Policy Research* au Royaume Uni.

Katrin Kinzelbach est une spécialiste des sciences politiques. Elle travaille pour le moment comme chargée de recherche auprès de l'Institut des droits humains Ludwig Boltzman à Vienne. Katrin a travaillé auparavant pour le PNUD de 2001 à 2007, en mettant l'accent sur la prévention et la sortie de crise ainsi que sur la gouvernance démocratique, en particulier dans le secteur de la sécurité. Katrin a aussi travaillé avec l'UNHCR à Genève et comme observatrice électorale pour l'OSCE. Katrin Kinzelbach détient deux M.A. (un M.A. de King's College de Londres et un M.A. bilatéral des Universités de Florence et de Bonn) et elle termine son doctorat à l'Université de Vienne.

Ian Leigh est professeur de droit à l'Université de Durham et Co-directeur du Centre de droits humains de Durham. Ses publications portent sur le droit, la politique et la démocratie locale (*Oxford University Press*, 2000); dans *From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* (*Oxford University Press*, 1994), avec Laurence Lustgarten; *Who's Watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* (*Potomac Books*, 2005) avec Hans Born et Loch Johnson; *Religious Freedom in the Liberal State* (*Oxford University Press* 2005), avec Rex Ahdar et *Making Rights Real: the Human Rights Act in its First Decade* (*Hart Publishing*, 2008), avec Roger Masterman. Il a récemment été le co-auteur de l'OSCE / DCAF *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Warsaw, 2008). Son rapport *Making Intelligence Accountable* (avec le Dr Hans Born, publié par le point d'impression du parlement norvégien en 2005) a été traduit en douze langues. Ian a aussi œuvré comme consultant auprès du bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE de la Commission de Venise sur le contrôle démocratique des organismes de sécurité et de renseignement dans les Etats du Conseil de l'Europe.

Angela Mackay est une formatrice professionnelle avec une grande expérience du système des Nations Unies, de l'OSCE, d'autres institutions internationales et des ONG pour la conception, le développement et la fourniture de formation aux participants militaires, policiers et civils. Angela s'est spécialisée dans les documents traitant de parité sexuelle, de droits humains, de traite des êtres humains et, plus récemment, de RSS. En 2007 elle a fait partie de l'équipe de l'ICMPD qui a prodigué des formations spécialisées au service des gardes-frontières du Kosovo. Angela travaille actuellement comme Conseillère des équipes volantes de spécialistes de l'égalité des sexes (GENCAP) en action humanitaire avec la mission des NU au Kenya.

Siphosami Malunga est conseiller politique pour la gouvernance au *Regional Service Centre* pour les régions d'Afrique australe et de l'est. Siphosami a rejoint ce centre régional en janvier 2008 à partir d'Oslo où, il tra-

vaillait en tant que conseiller pour la gouvernance, les conflits et la restauration de la paix auprès du centre pour la gouvernance du PNUD. Il a également travaillé au profit de la mission d'administration transitionnelle des Nations Unies au Timor Oriental (ATNUTO/UNTAET) et de la mission qui lui a succédé, la Mission d'Assistance des Nations Unies au Timor oriental (MANUTO/ UNMISSET) dans différentes positions dont celles de chef de l'aide juridique, chef de l'unité des défenseurs publics, officier des affaires juridiques, officier des affaires judiciaires et avocat d'audience auprès du tribunal du Timor oriental pour les crimes graves. Il a aussi travaillé pour l'Organisation du développement international (IDLO) en tant que gestionnaire résident de programme pour le Projet de formation judiciaire au Timor oriental ainsi que pour le programme du PNUD en Afghanistan, en tant que gestionnaire du programme de réforme de la justice. Son expérience couvre la politique et le soutien technique de la gouvernance ainsi que la gestion de programmes de redressement et de restauration des institutions dans les situations post conflit. Il a commencé sa carrière au Zimbabwe où il travaillé comme avocat avant de rejoindre le Botswana avec le même métier. Il détient un mastère de droit public international de l'Université d'Oslo et un LLB (Hons) de l'Université du Zimbabwe.

Johanna Mendelson Forman est Senior Associate auprès du Center for Strategic and International Studies (CSIS), où elle travaille sur de nombreux programmes en relation avec ses domaines d'intérêt. Ancienne co-directrice du Projet de reconstruction post conflit, elle écrit sur la réforme du secteur de la sécurité dans les Etats en conflit, sur le développement économique des sociétés après la guerre et sur le rôle des Nations Unies dans les opérations de paix. Johanna a servi comme directrice de la paix, de la sécurité et des droits humains à la Fondation des Nations Unies jusqu'en 2006, puis comme conseillère auprès de la mission des Nations unies en Haïti. Auparavant elle avait tenu des fonctions de haut niveau au sein de l'administration américaine auprès de l'USAID, comme conseillère principale auprès du bureau chargé des réponses humanitaires et du bureau des initiatives transitionnelles de l'unité 'post conflit' de la Banque mondiale. Elle est titulaire d'un doctorat en histoire de l'Université Washington de Saint Louis (Missouri) et d'un certificat de droit de l'Université américaine à Washington, D.C. Johanna Mendelson Forman est membre du Council on Foreign Relations.

Amrei Müller est pour le moment doctorante à l'Université de Nottingham où elle explore la relation des obligations légales du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que le droit international humanitaire. Elle avait travaillé préalablement avec l'Institut allemand pour les droits humains (DIMR) et avec le Centre régional du PNUD pour l'Europe et la CEI sur les droits humains et les questions de sécurité. Elle a étudié la législation internationale sur les droits humains (LL.M) et les relations internationales (B.A.) au Royaume Uni et en Allemagne. Amrei a publié sur le rôle des institutions de droits humains dans le processus des organes de traité de l'ONU (DIMR, 2008) et sur 'les Institutions de médiation et le contrôle du secteur de la sécurité' dans *Monitoring and Investigating the Security Sector* (PNUD/DCAF, 2007).

Alejandra Pero est aujourd'hui une consultante indépendant de haut niveau qui s'intéresse particulièrement à la société civile et aux questions des peuples indigènes. Elle a une grande expérience de la prévention des conflits, de la restauration de la paix, des droits de l'homme et des questions de développement local. Elle a auparavant travaillé à la division société civile du PNUD à New York, sur la conception des programmes et le développement des politiques. Avant de rejoindre les Nations Unies, Mme Pero était chercheuse pour les organisations féminines non gouvernementales en Argentine, en Turquie et aux Etats Unis.

Geoffrey Prewitt travaille comme chef de l'équipe 'gouvernance et capital social' pour le programme du PNUD d'assistance au peuple palestinien (PAPP). Auparavant, il a travaillé cinq ans comme conseiller 'réduction de la pauvreté et société civile' auprès du Centre régional du PNUD pour l'Europe et la CEI. Geoff a également servi comme conseiller du PNUD à Addis-Abeba en Ethiopie, chargé du soutien aux initiatives de réduction de la pauvreté en Afrique centrale et orientale. Pendant huit ans il a occupé différents postes à l'état-major du PNUD. Avant de le rejoindre, Geoff a travaillé avec les organisations de la société civiles au Malawi et en

Hongrie. Il a abondamment écrit sur les questions d'engagement civique; son plus récent travail s'est intéressé aux entreprises sociales. Geoff a reçu un MA en développement international de l'Université de Cornell et un BA de l'Université du Wisconsin – Madison.

Rizal Darma Putra est le directeur exécutif de l'Institut indonésien d'études stratégiques et de défense (LESPERSSI) à Jakarta. Son travail porte sur les études stratégiques et de sécurité, particulièrement sur les questions de sécurité en Asie de l'Est. Il a contribué en tant que conférencier d'ouverture à divers séminaires internationaux et à des débats sur la réforme du secteur de la sécurité, mais aussi à des actions de mobilisation avec les Comités de la défense et de la sécurité intérieure de l'Assemblée nationale de la République islamique d'Afghanistan en mai 2008. Il a récemment participé à plusieurs publications sur des sujets touchant à la réforme des armées indonésiennes, dont l'élimination du secteur des 'affaires militaires', il contribue aussi aux médias indonésiens sur des sujets stratégiques. Il est titulaire d'un MA en relations internationales de l'Université d'Indonésie.

Yasmine Sherif assume auprès du bureau du PNUD pour la prévention des crises et le redressement les fonctions le rôle de Conseillère de haut niveau pour la réforme du secteur de la justice et de la sécurité. Yasmine a rejoint les Nations Unies en 1988 et a servi avec l'UNHCR, l'OCHA, le PNUD et la DOMP dans certaines des zones les plus exposées aux conflits du monde, telles que l'Afghanistan, la Bosnie Herzégovine, le Cambodge, la République démocratique du Congo, le Kosovo et le Soudan. Elle a également été affectée aux quartiers généraux de l'ONU à New York et à Genève. En 2002 et 2003, elle a enseigné comme professeur adjoint à l'Université de Long Island à New York avec la responsabilité du programme d'étude de 3ème cycle sur l'ONU; elle y a prononcé des conférences sur les Nations Unies, les droits humains, le droit humanitaire international et le Moyen orient. Elle est apparue sur les médias nationaux et internationaux et a abondamment publié. Elle est titulaire d'un mastère en droit (LLM) – avec une spécialisation sur la législation du droit humanitaire international et des droits humain -, délivré en 1987 par l'université de Stockholm.