





La réforme

des systèmes de sécurité et de justice

en **Afrique**
francophone



Table des matières

Avant-propos	p. 3
par M. HUGO SADA	
Préface	p. 5
par MME JACQUELINE DIOUF-SECK	
Introduction	p. 7
par NIAGALÉ BAGAYOKO ET KOSSI AGOKLA	
Chapitre I Le cadre institutionnel des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone.....	p. 9
– Introduction : Le cadre institutionnel.....	p. 11
– Le cadre constitutionnel régissant les interventions des forces de défense et de sécurité publiques, par C. CHRISTOPHE KOUIGNAZONDÉ.....	p. 13
– La problématique du contrôle parlementaire en Afrique francophone, par BOUBACAR N'DIAYE.....	P. 28
– Le code de conduite des forces de défense et de sécurité : un outil pour renforcer les relations civilo-militaires en Afrique, par THIERRY ZANG.....	p. 34
– Synthèse des débats.....	p. 40
Chapitre II Les spécificités organisationnelles :	
le système dual des polices francophones (police et gendarmerie).....	p. 45
– Introduction : le système dual des polices francophones.....	p. 45
– Le rôle de la police nationale dans la sécurité intérieure : le modèle français, par GUILLAUME PRIGENT.....	p. 45
– Le rôle de la gendarmerie dans la sécurité intérieure, par ABDOURHAMANE DIENG.....	p. 45
– Le rôle de la police municipale dans la sécurité intérieure : le cas du Burkina Faso, par JEAN-PIERRE BAYALA.....	p. 45
– Les gendarmeries en opérations extérieures, par HERVÉ DAGES.....	p. 45
– Réforme du secteur de sécurité au sein d'États francophones : quel est le rôle des policiers civils internationaux en opération de paix ? par MATHIEU FERLAND, RENÉE-MAUDE LEBRUN, GAELLE RIVART-PICHÉ.....	p. 45
– Synthèse des débats.....	p. 45
Chapitre III L'organisation des appareils judiciaires et les procédures pénales dans les systèmes de tradition juridique romano-germanique.....	p. 119
– Introduction : La tradition juridique romano-germanique et les systèmes de poursuites en Afrique francophone.....	p. 119
– Le système judiciaire en Afrique francophone, par DOROTHÉE SOSSA.....	p. 119
– Le système de poursuites en Afrique francophone, par BASILE ELOMBAT.....	p. 119
– La réforme de la justice en Afrique : l'exemple de la Guinée, par JEAN-PASCAL MARTRES.....	p. 119
– Synthèse des débats.....	p. 119

Chapitre IV	L'articulation du modèle francophone avec les systèmes traditionnels de sécurité et de justice.....	p. 157
	– Introduction : Le rôle des autorités traditionnelles.....	p. 157
	– Autorités coutumières et régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone : entre l'informel et le formel, par BOUBACAR HASSANE.....	p. 157
	– La justice traditionnelle au Niger, par ADDO MAHAMANE.....	p. 157
	– Synthèse des débats.....	p. 157
Chapitre V	Les règles du processus de budgétisation et du contrôle budgétaire des dépenses de défense et de sécurité.....	p. 191
	– Introduction : Les principes des processus de budgétisation dans l'espace francophone et son adaptation aux réalités sociales africaines.....	p. 191
	– Les principes du contrôle budgétaire des dépenses de défense dans le monde francophone, par AMOR TOUNAKTI.....	p. 191
	– Le contrôle budgétaire du secteur de sécurité : le cas du Mali, par NOUHOUM SANGARÉ.....	p. 191
	– Synthèse des débats.....	p. 191
Chapitre VI	La RSS dans les environnements post-conflituels et stables : études de cas en Afrique francophone.....	p. 223
	– Introduction : La RSS dans les environnements post-conflituels et stables : études de cas en Afrique francophone.....	p. 223
	– La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine : heurts et malheurs de la raison holistique, par RENNER ONANA.....	p. 223
	– Le cadre institutionnel et le système de sécurité au Togo par KOSSI AGOKLA.....	p. 223
	– La réforme de la police nationale au Burundi, par DINGAMADJI MADJIOR SOLNESS.....	p. 223
	– Synthèse des débats.....	p. 223
Chapitre VII	La question de la pertinence du concept RSS dans les environnements africains francophones.....	p. 261
	– Introduction : La RSS, un concept adapté aux environnements francophones ?.....	p. 261
	– La réforme du secteur sécurité: origines anglo-saxonnes et pertinence pour l'Afrique francophone, par DAVID CHUTER.....	p. 261
	– Similarités et différences entre les systèmes de sécurité d'Afrique francophone et anglophone, par NIAGALÉ BAGAYOKO.....	p. 261
	– Synthèse des débats.....	p. 261

Conclusion et recommandations

par KOSSI AGOKLA, NIAGALÉ BAGAYOKO ET BOUBACAR N'DIAYE

Biographie des contributeurs

Liste des principaux sigles

Avant-propos



Préface

Bien des pays africains en butte à des difficultés sociopolitiques sont fragilisés par une situation interne de conflit, de post-conflit ou de paix relative. Cependant, et depuis ces dernières décennies, le continent africain, fortement appuyé par le reste de la communauté internationale, a fait des progrès considérables dans les domaines de la paix, de la sécurité et de la gouvernance démocratique, même si des défis majeurs restent encore à relever. Un certain nombre d'institutions œuvrent sans relâche à la consolidation de ces progrès.

Relevant du Bureau pour les affaires de désarmement des Nations unies qu'il représente en Afrique, le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC), seule institution onusienne, dont le mandat est d'œuvrer en faveur de la paix, du contrôle des armements et du désarmement en Afrique, a lancé en 2007 le projet ASSEREP (African Security Sector Reforme Programme/Programme de réforme du secteur de sécurité en Afrique) pour appuyer résolument la réforme du secteur de sécurité (RSS) au sein des pays africains.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) contribue, dans le cadre de son mandat, à la prévention des conflits au sein de l'espace francophone à la consolidation de l'État de droit et de la démocratie, à la promotion de l'effectivité des droits de l'Homme, en un mot à la bonne gouvernance démocratique dans l'espace francophone.

Le Réseau africain du secteur de sécurité (RASS)/African Security Sector Network (ASSN) a pour mission la promotion de la gouvernance démocratique au sein du secteur de sécurité, ainsi que de la paix et de la justice pour les pays africains.

C'est donc naturellement que l'UNREC, l'OIF et l'ASSN ont co-organisé, du 28 au 29 mai 2009 à Lomé, un séminaire sur « Les spécificités et enjeux de la réforme des secteurs de sécurité et de justice en Afrique francophone » dont l'objectif majeur était de favoriser l'émergence d'une approche de la RSS davantage sensible aux particularités des environnements institutionnels et juridiques francophones.

Les articles qui composent le présent ouvrage – à la fois témoignages de praticiens, article d'universitaires et contributions d'experts – rendent compte des échanges qui se sont tenus lors de ce séminaire, sans avoir la prétention de cerner le sujet de manière exhaustive, ni de fournir des explications sans faille. Le chemin parcouru ici et là en matière de réforme des secteurs de sécurité et de justice est intéressant, mais bien souvent les réformes ne sont pas interreliées ou sont conçues de l'extérieur, sans contextualisation. Les diffé-

rentes contributions suggèrent quelques voies pour pallier institutionnellement et juridiquement ces insuffisances, à la fois sur le plan national et au sein de la communauté francophone.

Tel est le plus grand mérite de ce recueil, dont les analyses variées, actuelles et prospectives sont de précieux outils pour comprendre l'état des secteurs de sécurité et de justice en Afrique francophone et les réformes qu'ils appellent, à l'épreuve des réalités contemporaines de cet espace de destin et de partage qu'est l'espace francophone en Afrique.

Ce séminaire n'aurait pas pu se tenir sans l'engagement résolu des institutions partenaires que sont l'UNREC, l'ASSN et l'OIF, chacun s'investissant, pour l'occasion, au mieux de ses capacités. Que tous reçoivent ici l'expression de notre gratitude renouvelée. Puisse cette riche expérience se perpétuer.

Jacqueline Seck Diouf,
Directrice de L'UNREC

Introduction



CHAPITRE I

Le cadre institutionnel des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone



Introduction

Le cadre constitutionnel

Face à la résurgence récente des coups de force en Afrique francophone, Christophe C. Kougniazondé invite à une réflexion sur la puissance dissuasive des constitutions face à la force des armes. Il démontre tout d'abord que le cadre institutionnel régissant la plupart des pays d'Afrique francophone est extrêmement favorable à la concentration des pouvoirs, non seulement au sein de la branche exécutive mais plus précisément entre les mains de la présidence de la République. Selon les constitutions des pays africains francophones, elles-mêmes pour la plupart inspirées de la Constitution française de 1958, le chef de l'État, président de la République, dispose en effet de l'administration et de la force armée. En dépit du caractère bicéphale de l'exécutif, c'est le président de la République qui a le dernier mot sur les questions de défense et de sécurité, le Premier ministre étant confiné à un rôle marginal. Le professeur Kougniazondé insiste par ailleurs sur une spécificité propre aux constitutions africaines : la plupart des constitutions adoptées en Afrique francophone à l'issue des conférences nationales souveraines des années 1990 ont cherché à ériger des remparts constitutionnels (devoir de désobéissance, criminalisation des coups de force, soumission à l'autorité politique, apolitisme et neutralité de l'armée) afin d'éviter les intrusions de l'armée dans la sphère politique. Ces dispositions apparaissent cependant de peu de poids « face à la force des baïonnettes », ce qui amène à poser la question de la valeur même des cadres constitutionnels dans un certain nombre d'États.

Boubacar N'Diaye, après avoir posé le postulat du lien intrinsèque entre parlementarisme, réforme du secteur de sécurité (RSS) et démocratie, évoque le système de contrôle parlementaire en Afrique francophone qui dérive lui aussi largement du système institutionnel français. Ainsi, les institutions africaines inspirées des institutions de la V^e République reconnaissent-elles indéniablement un certain nombre de prérogatives au pouvoir législatif. Par ailleurs, la plupart des constitutions des États africains francophones reconnaissent que l'organisation de la défense nationale relève du domaine de la loi. Cependant, face à la primauté de l'exécutif, le parlement se trouve dans une large mesure marginalisé.

Enfin, lorsque l'on aborde la question du cadre institutionnel régissant le fonctionnement du système de sécurité, il convient de se pencher sur le rôle des normes internationales. En effet, la question du cadre institutionnel ne renvoie pas uniquement aux cadres légaux mais également de manière croissante à

l'influence de principes normatifs le plus souvent élaborés grâce à l'accompagnement des organes multilatéraux. Thierry Zang » analyse les incidences politiques et éthiques des codes de conduite des forces armées et de sécurité sur le respect des principes de bonne gouvernance démocratique. Les codes de conduite sont par essence intrinsèquement liés au concept de RSS, car leur vocation première est de contribuer au développement de relations civilo-militaires apaisées et démocratiques.

Le cadre constitutionnel régissant les interventions des forces de défense et de sécurité publiques

PAR CHRISTOPHE C. KOUIGNIAZONDÉ

INTRODUCTION

« L'armée ne doit être que le bras de la nation, jamais la tête », disait en 1913 Pio Baroja dans *L'Apprenti conspirateur*¹. Cet aphorisme met en garde contre les velléités de l'armée à s'élever au-dessus de la place qui lui revient ou contre les tentations des hommes politiques de recourir aux militaires pour qu'ils assument des fonctions au plus haut sommet de l'État².

L'armée est souvent exaltée dans la symbolique nationale : « L'état social et politique d'une nation, observe Fustel de Coulanges, est toujours en rapport avec la nature et la composition de ses armées³ » En effet, l'armée occupe une place particulière au sein de l'appareil d'État, qui peut affecter dans un sens ou dans un autre la forme même de cet État ou, plus exactement, l'équilibre des pouvoirs en son sein. Aussi a-t-on senti la nécessité de limiter, réduire ou contenir tout à la fois sa capacité de nuisance et les risques inhérents à son intervention éventuelle sur la scène politique. Ainsi se justifie la conception dominante, selon laquelle l'autorité politique civile a prééminence sur la force armée, que celle-ci devant être subordonnée à celle-là.

Pourtant, comme l'énonce un proverbe béninois, « les vacarmes du marché ne déracinent pas les arbres qui l'entourent ». Ainsi, malgré les prohibitions et

1. Voir Jean-François Daguzan, « Les armées en politique : des trajectoires divergentes », in *Confluences méditerranéennes*, n° 29, printemps 1999, p. 1.
<http://confluences.ifrance.com/textes/29daguzan.htm>
2. De nombreux spécialistes des relations civilo-militaires négligent le fait qu'il est arrivé dans l'histoire que les hommes politiques fassent appel de leur propre gré aux hommes en uniforme pour venir prendre le pouvoir. Cela s'est produit en France, au Burkina Faso, en Birmanie, en Sierra Leone et au Bénin. Voir Christophe C. Kougniazondé, « Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges », in Adedeji Ebo and Boubacar N'Diaye (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector in West Africa: Opportunities and Challenges*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), June 2008, Genève, pp 79-101 (voir la note 14 : pp. 85-86). Une analyse plus systématique du phénomène peut être consultée dans Christophe C. Kougniazondé, « Militarization and Political Violence in Tropical Africa », Ph. Dissertation, Department of Government & International Studies, University of Notre Dame, Indiana (USA), December 1998, volume I, pp. 95-114.
3. *La Cité antique*, cité par Denis Alland et Stéphane Rials (sous la direction de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003, p. 87.

autres précautions insérées dans les premières constitutions post-coloniales⁴, l'intrusion des forces armées africaines dans la politique des pays nouvellement indépendants a été singulièrement massive, notoirement nocive dans l'Afrique dite francophone, où le phénomène a pris très tôt un essor frappant⁵. L'invasion prétorienne de la politique africaine a pris diverses formes : des complots aux coups d'État, en passant par les mutineries et autres chantages politiques. En cela l'histoire politique de « l'Afrique subsaharienne de succession coloniale française » ressemble fort à celle de la France qu'elle paraît avoir copiée, émulée ou « assimilée ».

On comprend donc aisément les précautions et autres clauses prohibitives insérées dans les constitutions de l'ère du renouveau démocratique. En effet, comme en France, avec la Constitution de 1958 qui a stabilisé la république de façon durable, les conférences nationales africaines du début des années 1990 et les régimes constitutionnels qui en sont issus ont cherché à réduire graduellement, puis définitivement, la présence trop ostentatoire des armées sur la scène politique africaine.

Cet article examine tout d'abord la place faite aux forces armées dans l'architecture constitutionnelle des pays africains francophones (inspirée de l'expérience et du modèle français adopté en 1958) avant d'étudier les dispositions édictées par les constitutions afin de conjurer les démons du passé. Enfin, l'article se penche sur les limites de ces mêmes constitutions.

En effet, l'évolution récente de la politique intérieure de certains États d'Afrique de succession coloniale française (Mauritanie en avril 2008, Guinée en décembre 2008, Madagascar en mars 2009) contraint à poser la question de l'efficacité des cadres constitutionnels et à envisager les mécanismes permettant d'endiguer l'actuelle résurgence du prétorianisme.

-
4. Selon la Constitution béninoise du 26 novembre 1960, le président de la République, « garant de l'indépendance et de l'intégrité du territoire » (art. 8), « est le chef de l'armée » (art. 18). Par ailleurs, sont du domaine de la loi les règles relatives à l'état de siège et l'état d'urgence, les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale (art. 41). Enfin, le parlement « détermine les ressources et les charges de l'État » (art. 42), autorise la déclaration de guerre (art. 42) et siège de « plein droit » en cas de déclaration de l'état siège (art. 43).
 5. Selon André Cabanis et Michel-Louis Martin, « l'activisme politique de l'armée fut l'un des phénomènes les plus marquants de l'Afrique subsaharienne de succession coloniale française. Que ce soit sous la forme de complots, de mutineries, de chantages politiques ou de coups d'État, il n'a pratiquement épargné aucun État. Dans plus des deux tiers des cas, il s'est soldé par l'éviction des civils des sites du pouvoir et leur remplacement par des membres des forces armées. C'est au point que, depuis les indépendances, ceux-ci ont gouverné plus longtemps que ceux-là ». « Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone », in *Revue juridique et politique, Indépendance et coopération*, n° 3, p. 276. En réalité, le coup d'État était devenu le mode le plus logique de transfert de pouvoir sur le continent. Entre 1952 et 1997, l'Afrique a enregistré plus de cent cinquante tentatives et coups d'État. Voir Christophe C. Kougniazondé, « Militarization and Political Violence in Tropical Africa », *op. cit.*, volume II, pp. 497-505.

I. CONSTITUTIONS ET FORCES ARMÉES EN AFRIQUE FRANCOPHONE : LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE DÉFENSE ENTRE LES POUVOIRS CONSTITUÉS

Après avoir replacé dans leur contexte historique les dispositions relatives au contrôle des forces armées dans la Constitution française de 1958, cette section examine les mécanismes par lesquels les textes constitutionnels aujourd'hui en vigueur en Afrique francophone ont tenté de faire obstacle à un éventuel retour des militaires au sein des organes de décision.

La situation en France

La distribution des compétences en matière de défense entre les divers pouvoirs constitués dans un pays est toujours le produit d'une longue évolution. En France, il faut attendre 1958 pour que soit adoptée par la Constitution une définition claire et une attribution principielle des rôles en matière de défense et de sécurité.

La situation avant 1958

Depuis la Révolution, la vie politique française a été tourmentée et n'a enregistré une relative accalmie et une certaine stabilité qu'avec la Constitution d'octobre 1946. Durant cette période, c'est-à-dire de 1789 à 1946, la prééminence de l'exécutif revulset fascine tout à la fois : méfiance, crainte et circonspection n'ont pas permis à la classe politique de conférer au titulaire de la magistrature suprême une prédominance confortée sur les autres branches du pouvoir dans le domaine de la défense.

En réalité, la première délimitation et répartition des pouvoirs en matière de défense et sécurité remonte à 1848, soit presque trois quarts de siècle après la Révolution de 1789. Cette première tentative apparaît cependant timide. En effet, si le chef de l'État a, aux termes des provisions de la Constitution de 1848, le pouvoir de « disposer de la force armée », il lui est interdit de « pouvoir (jamais) la commander en personne⁶ ». Un quart de siècle plus tard, cette précaution inhibitrice sera supprimée : les lois constitutionnelles de 1875 affirment simplement et seulement que le chef de l'État « dispose de la force armée⁷ ». Cette position nouvelle, qui exprime une confiance certaine en l'institution présidentielle, a été abandonnée par les membres de la première commission constituante de 1946. Influencés par l'instabilité gouvernementale chronique vécue entre 1789 et 1940⁸, et mus par la volonté de supprimer les pouvoirs considérés comme

6. Article 50.

7. Voir loi du 25 février 1875, article 3.

8. Selon Hugues Portelli, « ... forte avant la décennie radicale (les gouvernements durent en moyenne neuf mois de 1879 à 1899 alors que de 1899 à 1909 cinq gouvernements se sont succédé dont la durée a été en moyenne de trente mois), l'instabilité l'est devenue davantage ensuite, atteignant un sommet après 1920, les gouvernements n'ayant plus que six mois de durée moy-

ayant été à la base du renversement de la majorité de Front populaire⁹ en 1937, les constituants d'avril 1946 (dominés par une majorité constituée de socialistes et de communistes) établirent un régime d'Assemblée, avec un président de la République purement honorifique et un cabinet sans autonomie, totalement tributaire de la confiance parlementaire. On comprend que le projet de constitution ainsi élaboré ait repris dans son article 98 la formule sacrée défroquant à jamais le « chef de la force armée » du pouvoir de commander celle-ci en personne. Ce projet a été rejeté par référendum le 5 mai 1946. Le projet issu de la deuxième Assemblée constituante et adopté le 13 octobre 1946 ne s'est aligné ni sur le projet rejeté ni sur le schéma constitutionnel proposé par le *Discours de Bayeux* appelant à un régime présidentiel fort et qui n'a pas été suivi par les alliés mêmes du général de Gaulle¹⁰. La nouvelle Constitution consacre en effet dans son article 38 le chef de l'État comme « le chef des armées » tout en confiant au président du Conseil compétence pour « assurer la direction des forces armées et [coordonner] la mise en œuvre de la défense nationale » (art. 47).

Par ailleurs, de 1789 à 1958, les compétences reconnues au législatif n'ont pas varié et ont été les suivantes : le pouvoir de déclaration de guerre, le pouvoir de ratification et d'approbation des traités de paix.

La répartition des responsabilités depuis 1958

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre la prééminence du chef de l'État dans le domaine de la défense. En effet, aux termes de l'article 15 de la loi fondamentale, le président de la République est le « chef des armées ». En tant que tel, il a le droit de présider « les conseils organiques intéressant la défense nationale ». Par ailleurs, « garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire », c'est lui qui nomme aux « emplois civils et militaires de l'État »¹¹. Rappels que la Constitution de la V^e République a institué un exécutif bicéphale : le président de la République, chef de l'État, et le gouvernement dirigé par un Premier ministre. Selon l'article 20, le gouvernement, quant à lui, « dispose de l'administration et de la force armée¹² ».

enne ». De sorte que, en somme, de 1879 à 1940, la France a connu soixante-douze gouvernements. *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 124.

9. Il s'agit en particulier du Sénat et du président de la République.

10. Les élections à la deuxième constituante, qui eurent lieu le 2 juin 1946, consacrent la victoire du Mouvement républicain populaire (MRP) comme le premier parti de France. Son chef, Georges Bidault, prend la direction du Conseil national de la résistance. « Le MRP, qui compte beaucoup d'amis du Général dans ses rangs, ne le suivra pas. De Gaulle éprouvera alors l'une des plus cruelles déceptions de sa vie politique. » Voir Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e édition augmentée et corrigée, Éditions Economica, Paris, 2001, p. 459.

11. Article 5, alinéa 2.

12. Il faut observer que, dans la pratique, la codécision présidentielle en matière de défense, comme d'ailleurs en matière de diplomatie, transforme ce domaine en un domaine réservé du chef de l'État dès lors que celui-ci dispose d'une majorité parlementaire. Il n'est véritablement partagé qu'en cas de cohabitation. Voir Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, Série Hypercours,

L'évolution ainsi amorcée s'est poursuivie et a été améliorée par des actes législatifs et réglementaires qui ont renforcé et consolidé l'autorité en ce domaine du premier magistrat de la République¹³.

La prédominance du chef de l'État ainsi consacrée contraste nettement avec les pouvoirs qui sont dévolus au parlement en ce domaine¹⁴ (*voir l'article de Boubacar N'Diaye dans ce même chapitre*). Toutefois, les grands choix de la politique de défense (notamment fixés par les lois de programmation militaire) ne révéleront l'autorité ou la marque de la personnalité du chef de l'État que si les rapports des forces politiques lui sont favorables ; dans le cas contraire, ils dépendront autant du président de la République, du gouvernement que du parlement.

La Constitution de 1958, qui incarne cet équilibre stabilisé et inscrit dans la durée, a servi de source d'inspiration et de modèle aux constituants africains depuis lors.

L'état des lieux des dispositions présentes dans les constitutions africaines

Il existe une corrélation évidente entre le nombre de dispositions constitutionnelles destinées à prévenir ou empêcher le retour éventuel des militaires au sein des organes de décision et la fréquence ou l'intensité de leur intervention au cours des décennies ayant précédé la troisième vague de démocratisation. Aussi a-t-il été préconisé de répartir les constitutions africaines « selon le plus ou moins grand nombre de renvois aux notions d'indépendance nationale et d'intégrité du territoire, et en fonction de leur place dans le préambule ou les déclarations de droits, parmi les pouvoirs du chef de l'État, dans le texte de son serment ou des éléments dont la mise en danger est susceptible de déclencher la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels¹⁵ ».

La présente revue de la répartition des responsabilités en matière de contrôle du secteur de la défense s'ordonne autour des termes qui constituent la grille d'analyse définie par André Cabanis et Michel-Louis Martin. Il s'agit de la désignation du chef de l'État comme (1) « chef suprême des armées » ou « chef des forces armées » ; (2) « la préservation de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire » ; (3) du partage des compétences entre l'exécutif et le législatif.

Dalloz, Paris, 2001, p. 205.

13. Mentionnons ici le « processus nécessairement solitaire de décision » dont jouit le président de la République française « en matière de dissuasion nucléaire ». En effet, le décret du 14 janvier 1964 fait du chef de l'État le seul décideur d'un recours éventuel à l'arme atomique. Voir Cabanis et Martin, article cité, p. 278. Au départ, l'autorité que confère ce texte couvrait seulement la composante aérienne de la force de dissuasion nucléaire.

14. Voir respectivement les articles 35 et 53.

15. Cabanis et Martin, article cité, p. 280.

Le chef de l'État « chef suprême des forces armées » ou « chef des forces armées »

Dans une dizaine d'États d'Afrique francophone, le chef d'État reçoit dans la Constitution le titre de « chef *suprême* des forces armées ». Une telle désignation, inspirée de la Constitution américaine, non seulement conforte mais également rend ultime, c'est-à-dire incontestable, l'autorité du titulaire de la magistrature suprême dans ses attributions de commandant en chef pour protéger la nation ou ses ressortissants contre une agression déjà déclenchée ou en tout cas imminente. Certes, constitutionnellement, il appartient au parlement seul de déclarer la guerre. Mais, lorsque l'on sait par exemple qu'au Bénin le chef de l'État, *chef suprême des forces armées*, incarne l'exécutif dont il est seul détenteur du pouvoir (art. 54, al. 1^{er})¹⁶, dispose de l'administration et de la force armée (art. 54, al. 2), détermine et conduit la politique de la nation (art. 54, al. 1^{er}) et dispose de pouvoirs exceptionnels en temps de crise (art. 68), on peut conclure que l'autorité de déclaration de guerre conférée par le constituant au parlement n'affecte pas considérablement les pouvoirs de guerre du président. Comme l'expérience américaine l'a démontré, le président peut décider d'engager les troupes nationales, sans même en référer au parlement, ou violer ou contourner les lois qui subordonnent ses activités à l'autorisation préalable de ce dernier¹⁷. De plus, on le sait, en temps de crise ou de guerre, « le président reçoit, au surplus, des pouvoirs dictatoriaux (au sens romain du terme) lui permettant, pour les besoins de la défense nationale, de réquisitionner les services et les biens, et même, si besoin est, d'emprisonner les personnes dont la présence constitue, en soi, une menace¹⁸ ». Au demeurant, si l'on sait que l'action internationale de la diplomatie militaire est largement secrète, il ne paraît pas exagéré

16. Même si la Constitution du 11 décembre 1990 « astreint le président de la République à prendre un nombre important de décisions en conseil des ministres (art.s 55 et 56), instituant par là le principe de la gestion collective du pouvoir exécutif », bousculant ainsi le « classicisme en matière de régime présidentiel ». Voir Johanès Athanase Toundonou et Césaire Kpénouhoun, *Constitutions et textes constitutionnels de la République du Bénin depuis les origines dahoméennes*, Fondation Friedrich Nauman, Cotonou, 1997, p. 231.

17. Ainsi, tout au long du XIX^e siècle, les troupes américaines furent engagées dans des conflits armés sur décision du seul président des États-Unis. Il est vrai que « ces initiatives présidentielles, conformes à la volonté populaire, avaient été peu après approuvées par un vote formel du Congrès ». Mais, en juin 1950, c'est sur la base d'une simple résolution du Conseil de sécurité de l'ONU que Truman a envoyé, sans en référer au Congrès, des troupes en Corée. L'aval du Congrès pour l'entrée dans le conflit vietnamien fut obtenu après coup. En 1986, l'affaire de l'*Irangate* l'a prouvé, le Président Ronald Reagan a violé la loi sur les exportations d'armes de 1976 subordonnant de telles activités à l'autorisation préalable du Congrès. C'est dire que la question de la limitation des compétences du président en matière d'opérations militaires peut devenir très délicate, puisque toute opération militaire jugée opportune par le président deviendrait pratiquement irréversible pour le parlement averti qui ne saurait lui « infliger un désaveu à la face de l'univers ». Sur les pouvoirs de guerre du président des États-Unis, on peut se référer utilement à Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 18^e édition mise à jour 1^{er} août 2001, Armand Colin, Paris, 2001, pp. 306-8.

18. Voir Jean Gicquel et André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Éditions Montchrestien, Paris, 1985, p. 415.

de suggérer que celle-ci est par essence soustraite au contrôle parlementaire ou qu'elle est très peu contrôlée.

Des dispositions qui font du chef de l'État le *chef suprême des forces armées* se retrouvent dans la Constitution de l'Algérie (art. 77), du Burkina Faso (art. 52), de la République centrafricaine (art. 21, al. 8), du Congo (art. 84), de Djibouti (art. 32, al. 1^{er}), du Gabon (art. 22), de Madagascar (art. 55), du Mali (art. 44), du Maroc (art. 44), de la Mauritanie (art. 34), du Tchad (art. 86) et du Bénin (art. 62). Dans tous ces pays, à l'exception notable de Djibouti et du Maroc où aucune allusion même feinte n'est inscrite dans la charte fondamentale¹⁹, le chef de l'État a le droit de présider les « conseils et comités supérieurs de la défense nationale », comme en France. À Madagascar, il lui revient le pouvoir de déterminer « le concept de défense... dans le cadre de la politique générale de l'État ».

La position qui est faite au chef de l'État dans les autres pays francophones d'Afrique paraît *a priori* moins noble au regard de la situation prééminente rencontrée dans la première catégorie de pays.

En effet, dans le deuxième groupe de pays, le chef de l'État est déclaré simplement « le chef des forces armées ». C'est du moins la formulation que les constituants ont adoptée dans les constitutions camerounaise (art. 8), ivoirienne (art. 18), guinéenne (art. 41, al. 3), nigérienne (art. 52), sénégalaise (art. 39) et togolaise (art. 72).

Le commandant en chef des forces armées dans cette deuxième catégorie de pays serait-il, dans ses compétences ou du point de vue de l'étendue de ses attributions, inférieur au commandant en chef des forces armées dans les pays de la première catégorie ? Sans chercher à conférer une connotation morale à la présence ou à l'absence de l'adjectif « suprême »²⁰, il faut convenir que l'interrogation prend particulièrement du relief au regard de certaines spécificités des compétences dévolues au chef de l'État dans le lot des pays concernés ici.

Ces spécificités recouvrent et délimitent l'étendue des pouvoirs reconnus au chef de l'État, comme cela apparaît clairement au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Niger où il n'est pas permis au gouvernement de disposer de la force armée.

19. Ce silence paraît pour le moins intrigant dans le cas du Maroc quand on sait que la Charte dispose : « Le Roi est le chef suprême des forces armées royales » (art. 30), et qu'il « préside le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur de l'enseignement et le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan » (art. 32). De plus, il « nomme aux emplois civils et militaires » même s'il « peut déléguer ce pouvoir » (art. 30, al. 2).

20. Selon Cabanis et Martin, l'esprit du constituant paraît difficile à interpréter à cet égard : la « disparition de l'adjectif « suprême » pourrait prendre « une valeur déqualifiante [qui] prive le chef de l'État d'une partie de sa suprématie ou... au contraire valorisante [qui] le rapproche de l'armée et fait perdre à son droit de commandement une partie de ce qu'il pouvait avoir de théorique, dans la mesure où il n'était pas « direct » mais « suprême ». Italique ajouté. Article cité, p. 279.

La préservation de l'indépendance et de l'intégrité du territoire

« La préservation de l'indépendance et de l'intégrité du territoire » constitue l'unique fil d'Ariane que l'on retrouve dans toutes les lois fondamentales africaines. Sans doute, la règle d'or posée par l'Organisation de l'Unité africaine et assumée, en héritage, par l'Union africaine, l'*Uti possidetis*, a-t-elle été pour quelque chose dans l'unanimité que réalise cette formulation.

À l'exception notoire de l'Algérie, où les contingences historiques liées à la lutte de libération nationale ont amené à confier directement à l'armée la responsabilité de la protection et de la défense de l'intégrité du territoire²¹, celle-ci incombe au chef de l'État. L'importance attachée à cette charge prend une valeur itérative selon les pays.

Le partage des compétences entre le gouvernement et le pouvoir législatif en matière de défense et sécurité

« Les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale » relèvent, dans toutes les lois fondamentales de l'Afrique francophone, du domaine de la loi, à l'exception du Togo où celui-ci n'est pas défini.

À côté de la détermination des principes fondamentaux en matière d'organisation générale de la défense nationale, les parlements des pays africains francophones disposent des pouvoirs traditionnels reconnus au pouvoir législatif dans les vieilles démocraties du monde, à savoir la compétence exclusive d'autoriser la déclaration de guerre et le pouvoir de la bourse (ou pouvoir budgétaire).

La compétence exclusive d'autoriser la déclaration de guerre apparaît ainsi quasi générale dans les textes constitutionnels de l'Afrique francophone. Le principe général a été affirmé dans les Constitutions du Bénin (art. 101, al. 1^{er}), du Burkina Faso (art. 106, al. 2), de la Côte d'Ivoire (art. 42), de Djibouti (art. 62, al. 1^{er}), du Gabon (art. 49, qui exige une majorité qualifiée des deux tiers), de la Guinée (art. 75), de Madagascar (art. 82, tiret 5), du Mali (art. 71), de la Mauritanie (art. 58), du Sénégal (art. 59), du Tchad (art. 127), du Togo (art. 72) et de la Tunisie (art. 48, al. 2). Quelques particularités méritent cependant attention.

Elles concernent l'Algérie, le Bénin et le Maroc dont les constitutions instituent des exceptions de taille au principe général de la compétence exclusive des parlements d'autoriser la déclaration de guerre. En effet, aux termes de son article 95 (al. 1^{er}), la Constitution algérienne autorise le président à déclarer la guerre « en cas d'agression effective ou imminente ». Cependant, la mise en œuvre de

21. Néanmoins, l'on rencontre la formule de « la sauvegarde de l'indépendance nationale et de la préservation de l'intégrité territoriale » parmi les compétences confiées au chef de l'État algérien. Cela revient d'ailleurs trois fois : d'abord dans le serment (art. 76, al. 2), puis comme condition de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels (art. 93, al. 1^{er} et 3) et, enfin, comme condition de révision de la Constitution (art. 178-6). Voir la Constitution du 28 février 1989 révisée le 28 novembre 1996, in *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1, pp. 21-39.

ce pouvoir est subordonnée par la loi fondamentale à trois conditions préalables : réunir le conseil des ministres, entendre le Haut conseil de la sécurité et consulter les présidents des chambres. Au Bénin, le président de la République a le même pouvoir (de déclarer la guerre) au cas où des « circonstances exceptionnelles » ne permettent pas à l'Assemblée nationale de « siéger utilement » selon les provisions de l'article 101 (al. 2). Au Maroc, le roi peut, également, déclarer la guerre. Pour ce faire, il doit en saisir le conseil des ministres. Préalablement à l'ouverture des hostilités, cependant, il doit adresser aux deux chambres du Parlement national une communication (art. 66, troisième tiret).

À l'évidence, ces exceptions viennent conforter un régime déjà favorable à l'exécutif. Il faut ajouter à cela cet autre élément que l'on retrouve en Algérie (art. 96, al. 2) et en Tunisie (art. 39, al. 2) : « L'état de guerre [le cas échéant] proroge le mandat du chef de l'État.²² »

À côté de cette incursion dans le domaine du pouvoir traditionnel du parlement, le gouvernement préserve et conserve son pouvoir coutumier : celui, comme on le note dans la Constitution de 1958, de « disposer de l'administration et de la force armée ». Il est vrai que la situation d'ensemble paraît plutôt bigarrée, peu concordante ou uniforme. On constate, en effet, que certains pays ont repris purement et simplement la formule française. C'est le cas du Mali (art. 53), de la République malgache (art. 3) et de la Mauritanie (art. 43, al. 3). D'autres pays, comme le Burkina Faso (art. 61, al. 3), le Gabon (art. 28, al. 2) et le Togo (art. 77, al. 1^{er}) ont renforcé cette responsabilité du gouvernement en y incluant les forces de sécurité. En revanche, si au Cameroun (art. 12, 4^e) et au Maroc (art. 61) le gouvernement ne peut disposer que de l'administration, rien de la sorte n'est prévu en Centrafrique, à Djibouti ou en Guinée. Cependant, au Congo, aux termes de l'article 89 (al. 1^{er}), la responsabilité de l'administration et de « la force publique » est confiée au gouvernement qui, au Tchad, peut disposer de l'administration et « des forces de police ». La dernière catégorie de pays inclut le Bénin, le Niger et le Sénégal où, comme souligné précédemment, il incombe au chef de l'État de disposer de la force armée.

Après cette étude sommaire des mécanismes mis en place par les textes constitutionnels aujourd'hui en vigueur en Afrique francophone²³, il convient d'examiner les stratagèmes que les constituants des « soleils du renouveau démocratique multipartiste » ont inventés aux fins de conjurer les démons du prétorianisme.

22. Voir également Cabanis et Martin, p. 281. On peut lire les prévisions de ces deux textes dans les *Constitutions africaines publiées en français*. « Lorsque le mandat du président de la République vient à expiration, il est prorogé de plein droit jusqu'à la fin de la guerre. » Le texte tunisien offre un peu plus d'ornement : « En cas d'impossibilité de procéder en temps utile aux élections pour cause de guerre ou de péril imminent, le mandat du Président est prorogé par une loi jusqu'à ce qu'il soit possible de procéder aux élections. » Voir respectivement tome 1, p. 30, et tome 2, p. 412.

23. Sous réserve des dernières vagues de révision ou de « relecture des constitutions » qui semblent irriguer les côtes de l'Afrique francophone.

II. CONJURER LES DÉMONS DU PASSÉ

La sagesse béninoise enseigne que, lorsque l'on a été mordu par le serpent une fois, on sursaute même devant une brindille ou une corde quelconque étalée par terre. Ainsi semble avoir fonctionné le psychique de l'élite politique africaine ayant dirigé ou pris part aux assemblées constituantes des années 1990. Les tribulations et autres sérénades prétoriennes qui ont marqué les premières décennies de l'accession à la souveraineté internationale et le long séjour des citoyens en uniforme sur la scène politique africaine ont opéré comme un psychogène déterminant des éléments constitutifs des relations civilo-militaires tissées dans les lois fondamentales de l'Afrique francophone de l'ère du nouveau multipartiste.

En fait, le prétorianisme, modéré ou radical, conservateur ou progressiste, a subtilisé à l'élite politique le gouvernail de la politique africaine. Réduite au second rôle, frustrée d'avoir perdu la position considérée comme la sienne par nature, l'intelligentsia politique africaine, à la faveur des crises financières ayant marqué la seconde moitié de la décennie 1980, des effets pervers des programmes d'ajustement structurel sur les sociétés africaines et surtout des transitions vers la démocratie multipartisane, s'est forgé par le biais des constitutions du nouveau les moyens d'une sécurisation de la politique à son profit. Elle a tissé dans ces textes fondamentaux précautions et garde-fous destinés à prévenir ou éviter le retour du prétorianisme au-devant de la scène.

C'est d'abord dans les préambules que les premières défenses ont été élevées. Informées par une mémoire historique encore récente, les lois fondamentales dénoncent, rejettent et affirment, avec une virulence et une précision qui varient d'un pays à l'autre, les maux qui ont miné les sociétés africaines. Ainsi, en Centrafrique (préambule, 5^e tiret), en Guinée (préambule, al. 4) ou au Togo (préambule, 4^e tiret), l'on a condamné avec la même ferveur tout régime fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, et manifesté une volonté « ferme » de s'opposer à toute conquête du pouvoir « par la force civile ou militaire et à toute forme de dictature ». Au Bénin, au Congo, au Mali et au Tchad, des allusions fortes « à l'évolution constitutionnelle ou institutionnelle » (Bénin, Tchad) ou à l'histoire (Congo, Mali) ont abouti à proscrire le recours à la technique du coup d'État et à prescrire au citoyen « la désobéissance civile à défaut d'autre recours à quiconque entreprendrait de renverser le régime constitutionnel, de prendre le pouvoir par un coup d'État ou de l'exercer de manière tyrannique » (Congo).

Certains constituants sont allés bien au-delà de ces précautions générales opérées dans les préambules. Convaincus que les coups d'État et autres dictatures ont « annihilé l'espoir d'une vie véritablement démocratique » (préambule, Congo), ils se sont exercés à ériger dans le corps des constitutions des défenses solides mais graduelles de l'État de droit et de la démocratie multipartiste retrouvée. L'interdiction faite au citoyen d'obéir aux ordres de qui-

conque s'installerait au pouvoir par la force est ainsi assortie de l'obligation de s'opposer par la force à son installation ou à son commandement. L'article 167 de la Constitution burkinabé reconnaît à tous les citoyens le droit à la désobéissance à l'égard de tout pouvoir issu d'un coup d'État ou d'un putsch. De même, la loi fondamentale malienne consacre le droit du peuple à la « désobéissance civile » en vue de « la préservation de la forme républicaine de l'État » (art. 121, al. 2). Tandis que le texte congolais engage « tout citoyen à s'opposer à l'exécution d'un ordre reçu [qui] porte atteinte aux droits et libertés » protégés par la Constitution (art. 17). Dans la loi fondamentale du Bénin, le devoir de résistance à l'oppression trouve une formulation sacramentelle précise aux termes de l'article 66 qui fait de l'obligation « de désobéir et de s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs » (al. 2). Bien plus, selon les provisions de l'alinéa 1^{er} du texte béninois, « en cas de coup d'État, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants ». Il paraît tout à fait audacieux, voire risqué, d'autoriser « tout membre d'un organe constitutionnel » à « faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle » qui serait rompue. Cette disposition peut constituer un danger potentiel sérieux contre l'État de droit, dans la mesure où elle repose sur l'optimisme et l'espoir d'une convergence de vues et d'intérêts entre les organes constitutionnels d'un côté et, de l'autre, entre les divers membres qui animent la vie de ces organes. De plus, le constituant béninois est allé plus loin encore, accordant au chef de l'État le pouvoir de « faire appel à des forces armées ou de police étrangères » (art. 67) pour faire face aux situations envisagées dans l'hypothèse de l'article 66.

L'étape suivante qui a été franchie par la plupart des constitutions d'Afrique francophone est la criminalisation de l'intervention violente du militaire contre l'ordre constitutionnel établi. Ainsi, toute rupture de l'ordre constitutionnel ou atteinte à celui-ci est considérée au Bénin « comme une forfaiture et un crime contre la nation » (art. 65) et au Burkina Faso comme « un crime des plus graves commis contre le peuple » (art. 166). D'autres pays ont renforcé le processus de la criminalisation par le recours à l'imprescriptibilité du fait constitutif du crime de haute trahison. On retrouve une telle provision dans les constitutions centrafricaine (art. 18, al. 4), malienne (art. 121, al. 3) et togolaise (art. 149, al. 3).

À côté de ces moyens de défense et de protection de l'État de droit, les constitutions africaines ont consacré d'autres principes considérés par beaucoup comme étant des instruments de pacification des relations civilo-militaires. Il s'agit de :

- La réaffirmation de la subordination de l'autorité militaire au pouvoir civil : c'est le cas du Togo (art. 147) où les forces armées sont « entièrement sou-

- mises à l'autorité politique constitutionnelle régulièrement établie ». La formule tchadienne paraît plus complète en ce qu'elle stipule que les forces armées et de sécurité « sont au service de la nation, soumises à la légalité républicaine et subordonnées au pouvoir civil » (art. 190, al. 1-3).
- La proclamation de l'apolitisme de l'armée et de sa neutralité au Congo (art. 162, al. 1^{er}), au Tchad (art. 191, al. 1^{er}) et au Togo (art. 147), et à Madagascar où il est requis de l'État de garantir « la neutralité politique [...] des forces armées » (art. 40, al. 1^{er}).
 - L'interdiction au militaire de briguer un mandat électif sans s'être, au préalable, démis de ses fonctions. À Djibouti (art. 47, 6^e tiret) et au Togo (art. 52, al. 3 et 4), l'obligation de démission est faite seulement aux candidats à la députation et est imposée aux « membres des forces armées et de la force nationale de sécurité » (Djibouti). En revanche, au Bénin, elle couvre à la fois la candidature à la présidence de la République et celle à l'Assemblée nationale (art. 64 et 81, al. 2 et 3). Dans tous les cas, en cas d'échec, le candidat malheureux peut seulement « prétendre aux bénéfices des droits acquis conformément aux statuts de son corps ».

Jusqu'à une date récente (2007), les militaires sénégalais s'étaient vu interdire le droit de vote. Cette disposition a cependant été supprimée.

Par ailleurs, on retrouve dans lesdites constitutions deux autres éléments destinés, de toute évidence, à faciliter l'intégration du citoyen à son peuple ainsi que l'interaction civilo-militaire. Le premier élément, probablement inspiré de l'expérience américaine de la colonisation de l'ouest des États-Unis mais aussi de l'expérience pacificatrice des troupes coloniales françaises mise en œuvre et théorisée par Lyautey et Gallieni, consiste en l'extension du rôle de l'armée désormais appelé à *contribuer au développement économique et social de la nation*. Ainsi, la Constitution béninoise, par exemple, prescrit au président de la République, en dehors « des fonctions spécialisées de défense de l'intégrité territoriale dévolues à l'armée [de] faire concourir celle-ci au développement économique de la nation et à toutes autres tâches d'intérêt public dans les conditions définies par la loi » (art. 63). Des dispositions similaires existent également dans les lois fondamentales congolaise (art. 168, al. 2), gabonaise (art. 1^{er}, 22^e tiret, al. 2) et tchadienne (art. 194).

Quant au deuxième élément, il s'agit de la *conscription*, traditionnellement perçue comme un facteur susceptible de stabiliser les relations entre civils et militaires. Dans la plupart des constitutions de l'Afrique francophone, la conscription prend la forme de la sacralisation de « la défense de la patrie et de l'intégrité du territoire » comme un devoir de tous les citoyens. On peut lire une telle provision dans la loi fondamentale de pays comme l'Algérie (art. 62, al. 2), le Burkina Faso (art. 10, al. 1^{er}), le Mali (art. 22), le Maroc (art. 16), le Bénin (art. 32, al. 1^{er}), le Togo (art. 43), etc.

La conscription découle d'une conception de l'armée comme l'expression et/ou la matrice de la « nation citoyenne », parce que reposant sur des valeurs de discipline et d'honneur, susceptible de former une citoyenneté reposant sur une éthique du devoir. L'adhésion quasi générale à ce mode de recrutement et de service peut paraître en contradiction avec la vision d'une armée professionnelle, apolitique et neutre, également inscrite dans les lois fondamentales. En réalité, tout se passe comme si, revisitant l'histoire des vieilles démocraties libérales (anglaise, américaine et française)²⁴, les constituants africains avaient choisi de confier la défense de l'ordre public et/ou des acquis du nouveau démocratique aux citoyens eux-mêmes, considérant le « service de la patrie » comme un devoir civique et général, « cette lutte commune qui traduirait la vitalité du groupe concerné », par/et à travers laquelle la communauté nationale doit manifester son « vouloir vivre ensemble²⁵ ». En somme, peut-on avancer que, dans l'imaginaire juridico-politique des constituants, la conscription symbolise les principes mêmes de l'armée nationale : « l'universalité du service et l'égalité devant ce service de citoyens qui pourront donner la mort au nom de l'État et courir le risque d'être tués pour l'État ». Toutefois, si la conscription exige que « dans chaque condition le citoyen ait deux habits, l'habit de son état et l'habit militaire », et tend à faire « prendre conscience à la fois d'une solidarité effective entre tous les citoyens et d'une communauté de devoirs en défendant le territoire²⁶ », on pourrait se demander si les nouvelles chartes fondamentales n'expriment pas une certaine peur du citoyen en uniforme, dont on déduirait la crainte de l'inefficacité éventuelle des balises instituées en vue de l'encadrement de la *grande muette*.

CONCLUSION

La décennie qui a suivi la chute du mur de Berlin a consacré l'opposition résolue à la résurgence de la gouvernance prétorienne, autoritariste, totalitaire ou personnalisée des pays ayant signé leur retour au pluralisme partisan à la faveur des conférences nationales.

Pourtant, les attentes ont été largement déçues depuis lors. Au point qu'il n'est pas exagéré de se demander ce que vaut un article de Constitution face

24. Il faut dire que les philosophes des Lumières étaient impressionnés par l'expérience des milices anglaise et américaine dont les révolutionnaires se sont inspirés pour fonder la conscription vue alors comme symbole de l'égalité devant les devoirs que traduirait la cohésion armée/nation : « C'est maintenant un droit de tous les Français de servir la patrie [déclare Dubois-Grancé le 12 décembre 1789] ; c'est un honneur d'être soldat quand ce titre est celui de défenseur de la constitution de son pays. *Je dis que dans une nation qui veut être libre, qui est entourée de voisins puissants, criblée de factions sourdes et ulcérées, tout citoyen doit être soldat et tout soldat citoyen.* » Denis Alland et Stéphane Rials (sous la dir. de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Presses Universitaires de France, Paris, p. 88. Emphase ajoutée.

25. *Idem*.

26. *Idem*.

aux baïonnettes²⁷. Cette interrogation, loin de banaliser la loi fondamentale au profit de l'arrogance destructrice des armes, tend simplement à formuler des doutes sur la fermeté, la solidité et la capacité des garanties que représentent les diverses mesures constitutionnelles édictées pour prévenir le retour aux affaires des hommes en uniforme. En réalité, il convient de souligner le caractère ambivalent de l'état mental de l'élite politique africaine à l'égard de son armée. Une telle ambivalence et, le cas échéant, la crainte en résultant se justifient d'ailleurs pleinement aujourd'hui à la lueur des coups d'État et crises à répétition qui se sont succédé en Guinée-Bissau ou en Mauritanie, au Tchad ou en Guinée-Conakry, au Togo ou à Madagascar, ou du bras de fer qui oppose, depuis quelques mois, le Président Tandja du Niger aux institutions et au peuple nigériens.

Qu'est-ce qui peut justifier le fait que le renouveau démocratique, presque vingt ans après ses débuts timides, ne soit toujours pas arrivé à libérer le système politique du joug des militaires ? Outre l'ambivalence et l'ambiguïté (ou la confusion des genres) caractérisant le choix du format de l'armée (armée nationale, conscription, professionnalisme), il est possible de mettre en relief deux facteurs : d'une part, le mimétisme servile du modèle légué par la Constitution de la V^e République et, d'autre part, l'évolution interne des régimes du « renouveau démocratique ».

En ce qui concerne le second point, la nature des régimes néolibéraux a pu être trompeuse durant les premières années au pouvoir. En réalité, au fil du temps, ces régimes ont trahi les traits distinctifs d'une « forme durable de despotisme oriental [...] avec son corollaire de clientélisme et d'affairisme, de corruption généralisée [...] accompagnée de l'effondrement des modèles économiques (économie de rente notamment) en vigueur dans les divers pays et ont conduit une opinion publique muselée à engager une critique féroce de l'État²⁸ ». En effet, dans la plupart des pays concernés, y compris ceux où la crise politique paraît encore sourde ou latente, on assiste de plus en plus à un recours massif et contraignant à une « imagerie paternaliste de la relation politique²⁹ ». Ces traits qui tendent à devenir permanents dans presque tous les pays francophones d'Afrique, mais singulièrement en Afrique de l'Ouest et au Maghreb, constituent les caractéristiques essentielles de l'État néo-patrimonial africain.

L'État néo-patrimonial, son renforcement et ses prouesses répressives conduisent irrémédiablement à « des assauts répétés, sans cesse plus mobilisateurs et plus légitimes portés contre l'État, ce dernier en sort[ant] affaibli, délégitimé, accablé, mais [demeurant] et résist[ant] cependant sous une forme qui, de sur-

27. « Un article de constitution pèse peu en face des baïonnettes », affirment Cabanis et Martin, avant d'ajouter : « Il ne faut pas pour autant sous-estimer l'attachement des classes dirigeantes à ces textes... élaborés dans le cadre de vastes procédures de concertations populaires à base de conférences nationales ». Article cité, p. 285.

28. Jean-François Daguzan, article cité.

29. *Idem*.

croît, l'expose davantage comme la caricature de lui-même³⁰ ». Face à un tel état de choses, l'armée va changer de rôle, assurant la survie du régime en place plutôt que la défense de la souveraineté et de l'intégrité du territoire. Dès lors, « armées et État néo-patrimonial tendent, de plus en plus, à être confondus par l'opposition »³¹.

Si l'on n'y prend garde, les crises actuelles peuvent simplement être le prélude à davantage de crises, comme elles peuvent inciter l'armée à se substituer à l'autorité civile à laquelle elle est subordonnée pour se saisir des rênes de l'État, restaurant ainsi le prétorianisme pourtant voué aux gémonies avec le retour triomphal au multipartisme et à la démocratie libérale³². Il est à espérer que la conjonction des efforts et de la pression organisée des acteurs sociaux et politiques internes et de la communauté internationale saura prévenir ou éviter l'aggravation du climat délétère actuel, rendu plus fragile par la crise économique et financière internationale.

Quant au mimétisme, la servilité ne se réfère pas à l'affirmation des principes qui ont été adoptés dans les chartes constitutionnelles africaines. Elle réside plutôt dans l'incapacité jusqu'ici affichée de l'élite africaine à comprendre que lesdits principes, socle du « prototype français » des relations entre autorités civiles et militaires, sont le produit d'une histoire qui a vu secteur civil et secteur militaire se développer de pair, avec un important degré d'imbrication, « une sorte d'interpénétration entre économie, État et appareil militaire³³ ». Cette trajectoire n'est pas celle des États africains et il importe aujourd'hui de revoir notre conception de l'articulation de plus en plus complexe du civil et du militaire dans les sociétés africaines.

30. Bertrand Badie, « État et "légitimité" en monde musulman », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, tome XXVI, 1987, p. 29.

31. Jean-François Daguzan, article cité.

32. Le spectacle auquel le colonel président Tandja du Niger soumet son peuple préfigure un tel scénario.

33. Bernard Ravenel, « Armée et pouvoir », in *Confluences méditerranéennes*, n° 29, p. 2.
<http://confidences.ifrance.com/introductions/intro29.htm>

La problématique du contrôle parlementaire en Afrique francophone

PAR BOUBACAR N'DIAYE

Pour tout observateur du fonctionnement des parlements africains, il est indéniable que l'Afrique francophone souffre d'un déficit aigu de contrôle parlementaire institutionnalisé, effectif et efficace dans le domaine de la gestion de ses systèmes sécuritaires. Cela a bien sûr une incidence certaine sur la gouvernance démocratique en général, mais surtout sur le rôle des forces armées et de sécurité dans le fonctionnement des systèmes politiques et des sociétés de la plupart des États francophones. Pour comprendre la problématique du contrôle parlementaire qui se pose aujourd'hui dans l'espace francophone africain, il est important de se souvenir brièvement de l'histoire coloniale et (surtout) post-coloniale du parlementarisme dans cet espace. Cela nous éclairera sur le déficit, les causes profondes et immédiates de cette carence, et les remèdes les plus appropriés qu'il convient d'y apporter.

Comme le suggèrent les historiens et les socio-politologues, l'Afrique pré-coloniale a, de tout temps, disposé de ce qui peut être considéré comme l'équivalent fonctionnel des systèmes parlementaires « modernes » : un certain degré de contrôle sur les actes et les décisions des chefs exécutifs était en effet exercé par des « représentants » du peuple³⁴. Le système colonial a profondément perturbé ces modes de représentativité et de contrôle. Ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale et grâce à l'accélération du mouvement anticolonial que des parlementaires africains ont commencé à représenter leurs peuples et à jouer leur rôle de législateur et de superviseur d'abord au sein des assemblées territoriales et de l'Assemblée nationale française, puis finalement, après les indépendances, au sein des assemblées nationales des États désormais souverains. On se souvient que les premiers Africains à participer aux activités parlementaires dans les années 40, 50 et 60 ont été, à l'instar de Houphouët-Boigny, Sékou Touré et autres, les auteurs de réformes qui ont transformé le système colonial. L'expérience de ces parlementaires africains des générations passées démontre que les parlementaires peuvent être le fer de lance de réformes qu'exige l'évolution politique du continent.

Avec les indépendances, les États africains francophones ont tous hérité de systèmes politiques qui, bien que profondément inspirés de la V^e République

34. Voir Williams Chancellor, *The Destruction of Black Civilization*.

française et faisant la part belle à un président détenant de larges pouvoirs exécutifs en particulier en matière de sécurité, donnent un rôle somme toute important et incontournable au parlement. Cependant, ce qu'il advint des systèmes politiques et du fonctionnement des institutions au cours des trois premières décennies post-indépendance s'est traduit par la limitation du rôle joué par les parlementaires d'Afrique francophone dans la gouvernance du secteur de la sécurité.

En effet, après une courte période de pluralisme politique immédiatement après l'accession à la souveraineté, un grand nombre d'États africains d'expression française ont fait l'expérience d'un coup d'État puis de l'installation au pouvoir d'un régime militaire. Dans d'autres cas, les régimes de parti unique n'ont pas mieux fait que les régimes militaires quand il s'est agi d'autoriser l'affirmation du rôle du parlement dans la gouvernance des secteurs de la sécurité, et plus généralement l'institutionnalisation du contrôle parlementaire. Ces types de régimes politiques étaient caractérisés par une concentration excessive du pouvoir au niveau de l'exécutif, voire entre les mains d'un seul homme. En conséquence, le rôle du parlement consistait essentiellement à entériner et valider les décisions généralement prises ailleurs. Dans ces pays, les parlements devinrent en pratique des « chambres d'enregistrement » dont la seule raison d'être était de donner aux décisions du chef de l'État ou de son parti une caution législative. Cela était encore plus vrai lorsque les décisions concernaient les forces armées et de sécurité, ou d'une manière générale la défense ou la sécurité (au sens le plus large) dont le contrôle était essentiel pour la survie du régime. Le secteur de la sécurité était censé être le domaine réservé du chef de l'État, de ses conseillers en matière de sécurité et des hauts gradés des forces armées. Les concepts de « secret défense » ou de « secret d'État » étaient abusivement invoqués pour couvrir les pratiques les plus opaques et pour intimider les rares organes de contrôle statutaires. Comme on le sait trop bien, non seulement les malversations financières, mais aussi les abus des droits de l'Homme ne faisaient l'objet d'aucune sanction dans ces pays. Dans ce contexte, le parlement était de fait exclu aussi bien de la définition et de la mise en œuvre que du contrôle et de l'évaluation de la politique de défense et de sécurité. Cela était vrai également pour la société civile ainsi que pour le citoyen ordinaire. Cet héritage institutionnel et politique doit être pris en compte lorsqu'est envisagée la question de la réforme du secteur de la sécurité, maintenant reconnue comme incontournable pour un véritable ancrage de la démocratie.

En effet, au début des années 1990, l'Afrique s'est engagée dans une nouvelle phase de son évolution sociopolitique. Cette nouvelle ère a été caractérisée par l'adhésion massive des Africains, les masses populaires tout autant que les élites, aux principes de la démocratie pluraliste qui peuvent se résumer en la fameuse formule : « Le pouvoir du peuple, pour le peuple, par le peuple. » L'adhésion à ces principes s'est accompagnée de la lutte résolue, parfois payée

au prix fort, de leur mise en œuvre dans chaque État africain, sous l'impulsion d'une société civile mobilisée. Il est rapidement devenu évident que la tradition de gestion autoritaire des affaires de sécurité ne pouvait être conciliée avec les aspirations à une démocratie véritable, exprimées par les populations. C'est ainsi que, grâce aux revendications insistantes des citoyens et des organisations de la société civile, les États africains se sont progressivement engagés pour la plupart dans la mise en place de réformes de leurs secteurs de la sécurité. À la faveur des conférences nationales et en réaction aux excès dus à la concentration des pouvoirs entre les mains des présidents, les pouvoirs de l'exécutif ont été réduits et ceux des parlements accrus dans des États comme le Bénin et le Togo.

Cependant, cette évolution positive a été freinée en raison de l'héritage invoqué ci-dessus, mais aussi des faiblesses accumulées par l'institution parlementaire et les parlementaires eux-mêmes. Ainsi, même avec l'avènement de l'ère démocratique, les parlementaires, souvent eux-mêmes aussi peu au fait des questions de sécurité que leurs électeurs, préfèrent ne pas se préoccuper de ces questions, dont ils délèguent allégrement la gestion à l'exécutif. L'expérience de plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest, constatée dans des études récentes³⁵, suggère que le contrôle parlementaire en matière de sécurité et de défense demeure largement lettre morte. Et cette réalité demeure, y compris lorsque des élections démocratiques sont tenues et qu'un nouveau parlement est élu au sein duquel sont représentés différents partis politiques partisans du changement. Dans bien des parlements de l'espace francophone africain, cela est vrai aussi bien dans le domaine des procédures budgétaires que dans celui des activités des commissions de défense et de sécurité. Ce fait a été récemment illustré de manière non intentionnelle, au cours d'un atelier tenu en août 2008 sur le contrôle parlementaire, par le discours du président de la Commission de la défense et de la sécurité du Togo. Dans son allocution, il a déclaré qu'entre 1994 et 2008 « plus d'une douzaine de questions ont été adressées au gouvernement en matière de sécurité ». Compte tenu des problèmes de sécurité qui se posent au Togo depuis 1994, un parlement jouant pleinement son rôle de contrôle en matière de sécurité aurait dû, bien entendu, poser bien plus qu'une « douzaine » de questions.

Le déficit en matière de contrôle parlementaire sur les questions de défense et de sécurité s'explique aussi par le (mauvais) exemple qu'a offert la France à ses anciennes colonies, qui ont tendance à l'imiter aveuglément. Les présidents français, forts des dispositions de la Constitution française reconnaissant le président comme « chef suprême des armées » et de l'héritage gaullien en matière de défense et de sécurité, ont pris des décisions majeures, par exemple d'interventions militaires extérieures (souvent en Afrique francophone),

35. Voir EBO ADEDEJI ET BOUBACAR N'DIAYE, *Le Contrôle parlementaire des secteurs de la sécurité en Afrique de l'Ouest*, DCAF, 2008.

sans que leur parlement ne joue le moindre rôle, ne serait-ce qu'en matière de contrôle en aval. Ces pratiques ont été abondamment copiées par les régimes politiques africains francophones et ont donc contribué à saper le développement d'une culture de volontarisme parlementaire s'agissant de questions de défense et de sécurité.

En un mot, donc, malgré l'avènement du pluralisme politique (même hésitant), dans bien des pays africains, le contrôle parlementaire comme élément primordial de la gouvernance démocratique dans le domaine de la sécurité reste à concrétiser. En outre, aux contraintes d'ordre politique et institutionnel mentionnées ci-dessus s'ajoute celle tout aussi importante de la carence de capacités matérielles et humaines à même de permettre aux parlements d'Afrique francophone de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales en matière de législation et de supervision. Une simple visite des locaux des parlements permet de constater leur dénuement presque total ainsi que les difficultés de tous ordres auxquelles les membres des commissions de défense et sécurité sont confrontés et les conditions dans lesquelles ils sont appelés à jouer leur rôle. Cela est bien sûr en grande partie dû au fait que ces États sont pauvres et connaissent une crise économique chronique. Cependant, l'un des paradoxes de ces insuffisances matérielles et humaines est que le parlement dispose du pouvoir de la bourse et devrait donc, en théorie, se doter d'équipements tels que matériel de bureau (bibliothèque, archives...) à même de lui permettre de remplir sa mission. Les parlements en général, et les commissions en charge de la défense en particulier, manquent aussi cruellement de personnel d'appui avec la formation et la motivation appropriées pour leur permettre de faciliter la tâche des parlementaires en leur fournissant les supports techniques indiqués pour agir en connaissance de cause sur les questions de sécurité nationale. Cet appui technique est rendu encore plus crucial du fait que le taux de renouvellement des parlements est particulièrement élevé, chaque nouveau parlementaire, souvent très peu au fait des questions de sécurité, ne pouvant bénéficier de la mémoire institutionnelle puisqu'elle n'existe pas dans la plupart des cas. Cette situation de carence matérielle est elle aussi en partie une des conséquences de la pratique, qui, des années durant, a tendu à privilégier l'exécutif lorsqu'il s'agissait de doter les différentes institutions de l'État en moyens matériels et humains. Le parlement n'était pas considéré comme une institution prioritaire, ni pour le fonctionnement de l'État, ni pour l'ancrage de mœurs démocratiques. Cela non plus n'a pas beaucoup évolué malgré les changements survenus depuis la fin de l'ère des partis uniques et des régimes militaires.

La réforme du secteur de sécurité en Afrique francophone ne pourra aboutir sans que le contrôle parlementaire en constitue une pièce maîtresse. En d'autres termes, sans un pouvoir parlementaire jouant pleinement son rôle législatif et de contrôle des actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable et, sans

contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités de l'appareil sécuritaire, il n'y a pas de réforme véritable du secteur de la sécurité. C'est sur la base peu disputable de ce constat que doit commencer la réflexion sur les voies et moyens permettant de mener à bien les réformes nécessaires du secteur de la sécurité dans une Afrique, en l'occurrence francophone, post-autoritaire (qu'il y ait eu conflit armé ou pas).

Il est donc aujourd'hui urgent, dans l'espace francophone africain, d'instituer et d'institutionnaliser ce qu'il convient d'appeler « une culture du contrôle démocratique du secteur de la sécurité ».

La sécurité doit être reconnue comme un bien public et donc comme étant l'affaire de tous (citoyens ordinaires, société civile, institutions étatiques et non étatiques). Dans la pratique, il est urgent de :

- Reconnaître explicitement que les politiques passées d'exclusion du parlement et des autres acteurs du contrôle des forces armées et de sécurité se sont faites au détriment de l'exercice de la démocratie.
- Impliquer le parlement, en particulier à travers ses commissions spécialisées, dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de toute politique en matière de défense et de sécurité.
- Créer un cadre constitutionnel/légal régissant la défense et la sécurité dans lequel le parlement, la société civile et le citoyen ordinaire jouent chacun pleinement leur rôle.
- Renforcer les capacités du parlement, en matière d'expertise et de moyens matériels, humains et financiers en vue de lui permettre de remplir pleinement sa mission législative et de contrôle du secteur de la sécurité.
- Établir un cadre de consultation et de coopération entre l'exécutif et le parlement à travers les commissions spécialisées de ce dernier, pour assurer une gestion optimale des questions de sécurité et de défense tant en matière de droits de l'Homme que budgétaire.
- Établir un équilibre entre le besoin légitime de confidentialité et l'exigence de transparence en ce qui concerne le financement et les activités du secteur de la défense et de la sécurité.
- Établir des procédures qui permettront à tous les acteurs du secteur de la sécurité de pleinement assumer leurs rôles respectifs et d'en être comptables, le cas échéant, devant le parlement.

Afin que toutes les mesures ci-dessus puissent entrer en vigueur, il conviendra au préalable d'entreprendre une étude approfondie pour déterminer plus précisément l'état des lieux du contrôle parlementaire dans l'espace francophone africain. En effet, s'il y a déjà près de dix ans une étude approfondie du contrôle parlementaire des secteurs de la sécurité dans les États du Commonwealth a été entreprise³⁶, une telle étude est encore à entreprendre dans les

36. Neil Sammonds, « A Need to Know : The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the

pays francophones. La seule étude portant sur le rôle des parlementaires dans les relations civilo-militaires a concerné tous les États africains sans distinction d'héritage colonial et avait été faite en 1999 par le National Democratic Institute (NDI) : elle est donc aujourd'hui largement obsolète. Puisque les institutions de la Francophonie ont exprimé la volonté ferme des pays d'expression française de poursuivre la réforme de leur secteur de la sécurité, une telle étude devrait être le premier pas collectif en vue d'instaurer une gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans les États africains francophones.

Security Sector in Commonwealth Countries », Rapport du ministère britannique des Affaires étrangères, de la Fondation Ford et de l'Association parlementaire du Commonwealth Policy Unit, 2000.

Le code de conduite des forces de défense et de sécurité : un outil pour renforcer les relations civilo-militaires en Afrique

PAR THIERRY ZANG

INTRODUCTION

Depuis le début des années 1990, dans bien des sous-régions d'Afrique, les tendances affichées par les relations civilo-militaires se sont caractérisées par des tensions permanentes et des conflits récurrents. L'institution de défense et de sécurité n'hésite pas en effet, dans certains pays, à se soustraire au contrôle des autorités civiles légalement et légitimement établies et à violenter parfois les populations.

Pourtant, les constitutions africaines stipulent clairement, en substance et de manière quasi unanime, que l'institution de défense et de sécurité doit se subordonner à l'autorité civile, tout en étant au service des populations dont elle a le devoir d'assurer la protection et la sécurité. La satisfaction de telles exigences légales et constitutionnelles requiert que le fonctionnement de l'armée et des forces de sécurité soit mieux encadré.

C'est la raison pour laquelle, conformément à son mandat statutaire et dans le cadre de ses activités de réforme du secteur de la sécurité, le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC) s'investit dans le domaine de l'élaboration et de la publication de codes de conduite des forces de défense et de sécurité. Ces codes décrivent et codifient principalement le comportement que se doivent d'adopter les membres de l'institution de défense et de sécurité non seulement entre eux mais également vis-à-vis des civils, en temps de paix comme en période de crise.

Promouvoir la subordination de l'institution de défense et de sécurité au pouvoir politique légal

Les dysfonctionnements de l'institution de défense et de sécurité sont généralement source d'insécurité et d'instabilité pour un pays, une sous-région, voire un continent. En Afrique, la question de l'armée et de ses relations avec le pouvoir politique et la société civile demeure préoccupante, du fait de l'expérience encore récente de l'intrusion de l'armée dans le jeu politique et de la méfiance presque systématique de la société civile et des dirigeants politiques

envers cette institution.

En effet, la vague de démocratisation sur le continent africain a mis en exergue l'aspiration des populations africaines à confier la politique aux civils et à confiner l'armée dans son rôle de garant de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale. L'acuité du problème pose aujourd'hui la question de « la redéfinition du rôle de l'armée, de ses missions et devoirs vis-à-vis de l'État et de la nation³⁷ ».

Dans cette quête, l'objectif visé est d'affirmer et de confirmer que, dans un contexte démocratique, l'armée doit être subordonnée au politique. Cette subordination nécessite de la part des acteurs politiques et des militaires eux-mêmes un strict respect des dispositions constitutionnelles pertinentes en la matière et des principes de la démocratie et de l'État de droit. Toutes choses qui permettent d'aboutir, par la définition consensuelle des domaines de compétence précis aussi bien pour les militaires que pour les politiques, à une meilleure supervision ou un contrôle démocratique efficient des forces armées et de sécurité par les civils.

D'ailleurs, la problématique du contrôle démocratique de l'armée par le pouvoir politique en Afrique a conduit les États membres de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), devenue depuis l'Union africaine (UA), réunis lors des sommets des chefs d'État et de gouvernement à Alger (Algérie) en juillet 1999 et à Lomé (Togo) en juillet 2000, à adopter des décisions relatives à l'exclusion de tout pouvoir issu d'un putsch militaire. Cette exclusion s'est étendue aux réunions statutaires de l'organisation [AHG/Dec. 141(XXXV) et CM/2166 (LXXII)].

De plus, à travers l'Acte constitutif de l'Union africaine, les États membres de l'organisation panafricaine ont décidé de « promouvoir les principes et les institutions démocratiques, ainsi que la participation populaire et la bonne gouvernance³⁸ ». Une telle posture concourt assurément à consolider les notions de transparence et de contrôle, y compris le contrôle à « exercer sur les forces armées et de sécurité³⁹ ». Dans ce cadre, l'adoption des codes de conduite des forces armées et de sécurité participe indubitablement à donner un contenu concret à ces décisions de l'OUA/UA.

Améliorer les relations civilo-militaires à travers l'application des codes de conduite

Pour un fonctionnement plus harmonieux et efficace des forces armées et de sécurité, il importe de procéder à de véritables changements structurels. Il s'agit notamment de créer un cadre normatif susceptible de contribuer au

37. Voir le document du projet : « Programme de promotion des relations civilo-militaires en Afrique : un facteur de paix et de sécurité en Afrique », UNREC, Lomé, 2001.

38. Voir l'article 3 (g) de l'acte constitutif de l'Union africaine, juillet 2000.

39. Voir le *Guide pratique à l'usage des parlementaires : contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, principes, mécanismes et pratiques*, n° 5, DCAF et Union interparlementaire, Genève, 2003.

raffermissement des relations entre les civils (populations et autorités) et les militaires (officiers et hommes de troupe). En effet, le manque de professionnalisme des forces armées et de sécurité est l'une des raisons de l'incapacité actuelle de bien des pays à instituer une véritable gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

L'une des solutions envisagées pour remédier à cette situation est l'adoption, à l'échelle de la sous-région, d'un instrument normatif pertinent qui facilite le respect des principes démocratiques, tels que la transparence et la responsabilité dans le fonctionnement des institutions de défense et de sécurité. Il en a été ainsi pour les États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et le Rwanda, tous membres du Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des questions de sécurité en Afrique centrale (UNSAC).

À travers l'adoption du code de conduite des forces de défense et de sécurité de l'Afrique centrale, les États susmentionnés ont entendu consolider les principes et la pratique de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité, tout en assurant la promotion de relations de confiance mutuelle et de respect réciproque entre civils et militaires dans la sous-région.

Les codes de conduite visent à renforcer le sens de responsabilité des forces armées et de sécurité dans un cadre réglementaire clarifiant leurs missions, devoirs et obligations dans un contexte démocratique. Ils peuvent être considérés comme un ensemble de normes visant à harmoniser les relations entre les civils et les militaires, et à consolider le contrôle démocratique exercé sur les forces armées et de sécurité par les autorités civiles. Le mérite des codes de conduite réside dans ce qu'ils sont un condensé des dispositions pertinentes contenues aussi bien dans les textes internationaux que nationaux⁴⁰.

Nature des codes de conduite

Les codes de conduite ne sont pas un instrument juridique mais plutôt un ensemble de dispositions d'ordre éthique qui édictent des principes et des normes certes forts par leur portée mais juridiquement non contraignants. Ils relèvent de la catégorie des directives ou principes censés refléter les valeurs démocratiques et constitutionnelles d'un État ou d'un groupe d'États. Par ailleurs, ils décrivent, en les clarifiant davantage, les missions, les devoirs ainsi que les obligations des forces armées et de sécurité vis-à-vis de l'État et des popula-

40. Voir « Les principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois », adoptés par le huitième congrès des Nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à La Havane, Cuba, du 27 août au 7 septembre 1990. Voir aussi « Les dispositions pertinentes du code de conduite pour les responsables de l'application des lois », document adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 1979 à travers la résolution 34/169. Les conventions de Genève de 1949 et la Déclaration universelle des droits de l'Homme ; le code de justice militaire, le code pénal sont également des documents d'un intérêt certain.

tions civiles dans un contexte démocratique.

Objectif des codes de conduite

Les codes de conduite ont pour objectif de décrire les exigences minimales de comportement des forces armées et de sécurité vis-à-vis des civils, des populations et des autorités. Ils permettent l'harmonisation des relations civilo-militaires et accroissent le professionnalisme de l'institution de défense et de sécurité, tout en facilitant la supervision et/ou le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité.

Contenu des codes de conduite

Le contenu des codes de conduite est un ensemble de dispositions articulées autour de trois idées maîtresses, à savoir l'éthique, le professionnalisme et les relations civilo-militaires.

Sous l'angle de l'éthique, les différents codes instruisent les forces de défense et de sécurité à mettre en œuvre les obligations qui leur incombent avec probité, désintéressement, en visant des standards élevés de prestation, dans l'intérêt des administrés ou de l'État. Il s'agit là d'exigences déontologiques et de bonne gouvernance. Sur ces aspects, les codes rappellent en outre la nécessité d'établir en toutes circonstances un lien intrinsèque entre la conduite éthique des forces de défense et de sécurité et leurs actions quotidiennes, de sorte à ne pas porter atteinte à leur crédibilité et à leur honneur.

Sur le plan du professionnalisme, ils exigent de l'institution de défense et de sécurité des comportements républicains, de neutralité, de discipline, de loyalisme, de respect des attributions spécifiques de chaque corps, de respect des droits de l'Homme et des principes humanitaires, etc. Les forces de défense et de sécurité se doivent de bien mener leurs missions.

Sur le plan des relations civilo-militaires, les codes incitent les forces de défense et de sécurité à être au service des citoyens. Par voie de conséquence, elles doivent, à tout moment, respecter les droits humains, apporter protection et assistance aux populations selon les circonstances du moment. Les mesures de confiance mutuelle et de promotion de relations de confiance entre les civils et l'institution de défense et de sécurité sont encouragées.

Incidence des codes de conduite sur la paix et la sécurité

Les codes de conduite des forces de défense et de sécurité visent à éviter l'intrusion intempestive des forces armées et de sécurité dans le jeu politique des États, en promouvant leur subordination à l'autorité constitutionnelle établie. Ils renforcent le respect des principes démocratiques comme la transparence, le contrôle, la responsabilité et l'obligation de rendre compte, gages d'une meilleure lutte contre les abus en tous genres de la part des forces

armées et de sécurité.

L'expérience de l'UNREC dans le développement des codes de conduite

L'expérience de l'UNREC en matière d'élaboration des codes de conduite s'apprécie à travers quatre grands projets majeurs. Le premier projet est relatif aux activités de promotion des relations civilo-militaires en Afrique conduites entre 2001 et 2004. Ce projet a permis à l'UNREC de développer au cours de l'année 2002, en collaboration avec l'Union africaine, le « Code de conduite des forces armées et de sécurité en Afrique ».

Le deuxième projet à prendre en considération est l'assistance technique fournie à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CE-DEAO) dans le cadre du moratoire sur les armes légères et de petit calibre (1999-2005). Cela a permis à l'UNREC de développer en 2005, en collaboration avec le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité (DCAF), basé à Genève (Suisse), le « Code de conduite des forces armées et des services de sécurité de l'Afrique de l'Ouest ».

Par ailleurs, le projet « Programme de réforme du secteur de sécurité en Afrique : promotion des relations civilo-militaires au Togo », conduit entre 2007 et 2009 (et toujours en cours), a permis à l'UNREC de développer au cours de l'année 2008 un projet de code de conduite des forces armées et de sécurité du Togo. Intitulé « Manuel du soldat togolais », ce code a été validé au niveau des experts nationaux au cours d'un atelier de renforcement des capacités des forces armées togolaises courant mars 2008.

Dans le même ordre d'idées, l'UNREC a développé en 2007 un « Guide du maintien de l'ordre en période électorale par les forces de sécurité ». Articulé autour de dix règles qui renforcent la professionnalisation de la sécurisation des processus électoraux par les forces de l'ordre, ce guide a été utilisé pour la première fois lors des élections législatives anticipées d'octobre 2007 au Togo. Enfin, la mise en œuvre de l'Initiative de Sao Tomé adoptée en 2007 par les États de l'Afrique centrale, dans le cadre des activités de l'UNSAC, a permis à l'UNREC de développer et de faire adopter par les États concernés, le 8 mai 2009 à Libreville (Gabon), le « Code de conduite des forces de défense et de sécurité de l'Afrique centrale ».

CONCLUSION

Les codes de conduite des forces de défense et de sécurité présentent l'avantage d'être des textes certes normatifs mais fondamentalement de nature non contraignante. Ils décrivent et clarifient les missions, les devoirs et les obligations des forces armées et de sécurité vis-à-vis de l'État et des populations dans un environnement démocratique.

L'UNREC est convaincu que l'adoption de ce type d'instrument par les États

*Le code de conduite des forces de défense et de sécurité :
un outil pour renforcer les relations civilo-militaires en Afrique*

africains participe à la promotion de la paix et de la stabilité sur l'ensemble du continent. C'est la raison pour laquelle l'UNREC reste particulièrement disposé, en raison de son mandat statutaire, à appuyer techniquement tout État ou tout groupe d'États désireux de se doter de tels instruments.

Synthèse des débats

Les participants au séminaire de Lomé ont mené dans leurs débats une réflexion sans concession sur la valeur des institutions formelles : il a été ainsi posé de manière franche la question de la pertinence des institutions actuelles pour encadrer l'intervention des forces de défense et de sécurité.

S'il convient de reconnaître que les cadres constitutionnels n'offrent souvent qu'un faible rempart face aux divers coups de force, il est pourtant intéressant de constater que l'une des premières mesures généralement prises par les putschistes est de suspendre la Constitution (ainsi que le parlement). Cela démontre que les constitutions demeurent un cadre fondamental, perçu comme une contrainte y compris par ceux qui décident de le violer.

En réalité, en ce qui concerne spécifiquement le cadre constitutionnel, deux problèmes fondamentaux se posent en Afrique francophone :

- D'une part, la sécurité en Afrique francophone a essentiellement été considérée comme le domaine réservé et exclusif des chefs d'État. Dans ces pays, la réforme du secteur de sécurité (RSS) doit commencer par le fait d'accepter que d'autres acteurs participent à la gestion de la sécurité, ce qui pourrait passer par une reconnaissance constitutionnelle de la nécessité que le chef d'État partage une partie de ses pouvoirs en matière de défense et de sécurité avec d'autres acteurs, notamment avec le parlement ;
- D'autre part, il existe aujourd'hui un divorce entre le constitutionnalisme et la résurgence des coups d'État : il y a en réalité un chaînon manquant, celui du « patriotisme constitutionnel » : les constitutions n'ont pas été appropriées par les populations qui en conséquence ne sont pas prêtes à se mobiliser pour les défendre. Il est donc urgent de travailler pour susciter l'attachement des populations à leur Constitution et de trouver des mécanismes leur permettant d'intérioriser et de s'approprier leurs institutions.

Certains considèrent par ailleurs qu'il est aujourd'hui nécessaire de légaliser, voire de constitutionnaliser, l'intervention des militaires dans la politique. Jugeant inappropriée dans le contexte africain la conception classique de Samuel Huntington – qui vise à exclure le militaire de toute intervention dans la politique –, ils considèrent que la légalisation et l'encadrement juridique des modalités d'intervention du militaire dans la sphère politique permettrait une clarification. Pourtant, une telle solution comporte à l'évidence de graves dangers : constitutionnaliser le rôle de l'armée serait en réalité un inquiétant retour en arrière car les militaires n'ont pas vocation à gouverner. S'il convient de ne pas diaboliser les militaires – qui ne sont pas les seuls à rompre le cours des institutions –, il ne faut pas non plus légitimer leur intervention dans la sphère politique. En revanche, il paraît souhaitable de faire bénéficier les forces de

défense et de sécurité d'enseignements sur les institutions et sur le rôle de la Constitution : en effet, depuis une quinzaine d'années, dans la plupart des pays africains francophones, les militaires et dans une moindre mesure les policiers ont été instruits sur les droits de l'Homme et le droit humanitaire. En revanche, ces acteurs n'ont pas bénéficié de programmes de formation visant à les instruire du fonctionnement de leurs propres institutions.

En ce qui concerne le rôle du parlement, il a été souligné l'importance de s'interroger sur la nature même des institutions inspirées de celles de la V^e République française. En France même, le rôle et le contrôle du parlement sur les questions de défense et de sécurité a en effet traditionnellement été mineur. Ainsi, le parlement n'a-t-il pas été appelé à se prononcer de manière systématique sur la ratification ou l'approbation des textes pouvant servir de base juridique à des interventions extérieures de l'armée française tels les traités d'alliance, les accords de défense ou les traités d'assistance mutuelle et de non-agression : le président et/ou le gouvernement ont pu décider de manière discrétionnaire si ces textes devaient être soumis à l'approbation parlementaire. Le parlement a par ailleurs été peu souvent informé de la signature des grands contrats d'armement, l'autorisation d'exporter des armes relevant de l'exécutif (particulièrement des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et des Finances) : dans ce domaine, il a appartenu au seul gouvernement de décider des informations qu'il souhaitait transmettre au parlement. Les parlementaires ont aussi été largement exclus des procédures de nomination des plus hauts responsables de la défense nationale. Plus fondamentalement, dans le contexte français, la question du contrôle par le parlement des affaires de défense et de sécurité a en outre souvent été centrée sur le rôle qui devrait être celui du parlement dans le contrôle des opérations extérieures⁴¹. Initialement, l'article 35 de la Constitution de 1958 a prévu qu'il appartient au parlement d'autoriser la déclaration de guerre : cet article n'a jamais été utilisé sous la V^e République. En réalité, il s'est révélé en grande partie obsolète dans la mesure où les nombreuses interventions de l'armée française ne peuvent être désignées comme des opérations de « guerre » à proprement parler, mais sont en réalité des « opérations de gestion de crise ». La proposition de loi constitutionnelle « visant à un meilleur contrôle par le parlement des questions de défense et de sécurité », présentée le 30 octobre 2007 par des députés de la majorité et de l'opposition, a visé à remédier à cet état de fait⁴². Dans le droit-fil de cette proposition, trois alinéas ont été ajoutés à l'article 35 par la révision de la Constitution française

41. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les opérations extérieures sous le contrôle du parlement, 23 janvier 2009.

<http://www.senat.fr/rap/r08-178/r08-1780.html>

42. Proposition de loi constitutionnelle « visant à un meilleur contrôle par le parlement des questions de défense et de sécurité » présentée le 30 octobre 2007.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0350.asp>

du 23 juillet 2008 : ces alinéas 35.2, 35.3 et 35.4 stipulent respectivement : « Le gouvernement informe le parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. » Les modifications introduites dans la Constitution française pourraient inspirer un certain nombre de réformes constitutionnelles dans les pays africains francophones.

Cependant, au-delà de ces adoptions d'ordre constitutionnel et législatif, il convient à l'évidence de reconnaître le fait que les modèles parlementaires africains inspirés du modèle français présentent une limite fondamentale : les parlements sont souvent instrumentalisés au seul profit de la minorité dirigeante. Tout d'abord, dans un certain nombre de pays africains francophones dans lesquels la démocratie n'est que de façade (en réalité une grande majorité d'entre eux), il est difficile de considérer le parlement comme un réel contre-pouvoir : la plupart des membres du parlement sont affiliés ou alliés à la majorité présidentielle. Ainsi, dans un grand nombre de pays africains francophones, les parlements continuent-ils largement de faire figure de chambre d'enregistrement. Dans d'autres pays, le parlement est purement et simplement court-circuité par l'exécutif qui légifère uniquement par décret sur toutes les questions relatives à la défense et à la sécurité. Par ailleurs, dans certains pays, le parlement a volontairement renoncé au rôle qui lui est reconnu par les constitutions, s'effaçant au profit de l'exécutif, jugé par les parlementaires davantage compétent pour traiter de ces questions techniques. On a également pu observer (par exemple, en Mauritanie) des phénomènes d'« enlèvement de brigades parlementaires » : en effet, les parlementaires ont été utilisés et instrumentalisés par les militaires, notamment lorsque le chef de la junte est parvenu à faire adopter un article constitutionnel additif l'autorisant à concourir dans le cadre du scrutin présidentiel.

Les codes de conduite souffrent quant à eux, selon l'avis formulé par la plupart des participants au séminaire, d'une faiblesse structurelle : ils ne sont en effet que des codes éthiques, dont la valeur peut éventuellement devenir politique s'ils sont endossés par les autorités d'un pays. S'il est important de ne pas négliger l'importance du processus de création de normes auquel contribue l'édiction de codes de conduite, il semble indiqué par ailleurs, afin de donner davantage de portée à ces normes, de traduire ces codes de conduite dans des directives – au sens du droit communautaire de l'Union européenne, de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), et de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : ces directives, adop-

tées au niveau sous-régional, s'imposeraient alors de manière contraignante aux États et permettraient aux citoyens de pouvoir porter plainte ainsi qu'à la justice d'engager des poursuites contre les gouvernements qui ne mettraient pas en œuvre les dispositions concernées. Un tel processus a d'ailleurs été initié par la CEDEAO : le Conseil de médiation et de sécurité de l'Organisation ouest-africaine est appelé à se prononcer sur l'adoption du code de conduite des forces armées de la CEDEAO ; lorsque le Conseil de médiation et de sécurité aura formellement procédé à l'adoption du texte, il deviendra obligatoire pour les États membres de l'organisation de le faire appliquer.

Pourtant, au-delà de ces mesures, la question a été posée par les participants de savoir quelle est la valeur des textes législatifs et des cadres légaux écrits dans les sociétés africaines : existe-t-il un rapport entre, d'une part, le non-respect des textes (contraignants ou non) qui tend à se généraliser et, d'autre part, la tradition orale qui constitue le trait commun de la plupart des sociétés africaines (francophones ou non) ? Si tel est le cas, ne conviendrait-il pas de s'intéresser aux modalités de respect des contrats et des règles dans ces sociétés de tradition orale ?



CHAPITRE II

Les spécificités organisationnelles : le système dual des polices francophones (police et gendarmerie)



Introduction

Le système dual des polices francophones

L'organisation institutionnelle et administrative des forces de police est l'une des caractéristiques les plus particulières des appareils de sécurité des États francophones. En effet, ces États se caractérisent par le dualisme de l'organisation de la sécurité publique, qui est fondée :

- d'une part, sur une gendarmerie nationale, rattachée organiquement au ministère de la Défense tout en dépendant sur le plan opérationnel non seulement de ce même ministère mais aussi des ministères de l'Intérieur et de la Justice ;
- d'autre part, sur une police nationale exclusivement rattachée d'un point de vue organique au ministère de l'Intérieur et agissant à la fois sous les ordres de ce dernier mais aussi sous ceux du ministère de la Justice pour certaines de ses missions.

Ce dispositif est en outre complété dans certains États par des services de police municipale, rattachés aux communes.

Guillaume Prigent se réfère à l'exemple de la police nationale en France dont s'inspirent la plupart des forces de police d'Afrique francophone. L'auteur décrit les attributions et les cinq domaines d'intervention principaux des forces de la police nationale avant de présenter l'organisation hiérarchique de ce corps. Le texte évoque en conclusion la question du rapprochement des forces de police et de gendarmerie, engagé à la faveur de réformes récentes. Les missions des deux forces de police ne se limitent cependant pas à des interventions dans le champ de la sécurité intérieure.

Le texte d'Abdourahmane Dieng, sur le rôle de la gendarmerie dans la sécurité intérieure, s'attache à présenter l'histoire de la gendarmerie en France et dans les colonies avant de mettre l'accent sur le statut et les missions des forces de gendarmerie, qui ont le statut de forces militaires mais sont appelées à exercer des missions civiles de police en temps de paix tout en participant aux opérations militaires en temps de guerre. Pour illustrer son propos, l'auteur se réfère particulièrement au rôle de la gendarmerie nationale au Sénégal. L'article se conclut par une invitation à une réflexion sur l'avenir des institutions de sécurité publique que sont la gendarmerie et la police.

L'article de Jean-Pierre Bayala porte sur la police municipale au Burkina Faso. Il présente d'abord le statut de la police municipale burkinabé qui est une police subsidiaire de la police nationale intervenant uniquement dans les communes

de plein exercice. Il aborde ensuite la question des missions de la police municipale qui sont entre autres des missions d'administration et de protection des agents de la municipalité, de maintien de l'ordre et de régulation de la circulation. Il souligne enfin l'importance de la police municipale qui devrait jouir de davantage d'indépendance d'action et examine les problèmes relatifs au recrutement des agents de la police municipale, qui ne respecte pas toujours les critères de transparence et d'objectivité.

Hervé Dages présente l'action des gendarmeries en opérations extérieures et passe en revue les missions de maintien de la paix dans lesquelles les forces de gendarmerie ont récemment été engagées. L'article insiste d'abord sur les spécificités de l'intervention des gendarmeries qui découlent de leur statut militaire et leur offre une capacité de projection dans les environnements non sécurisés. Sont ensuite étudiées les compétences des gendarmeries en matière de police judiciaire qui facilitent leur intervention dans les programmes de réforme des forces de police. Enfin, l'article évoque les défis liés, d'une part, à la complexité des mandats des missions de maintien de la paix et de réforme des systèmes de sécurité, et, d'autre part, les contraintes liées à la faiblesse des effectifs de gendarmerie pouvant être mobilisés dans les missions extérieures, en raison des missions prioritaires en matière de sécurité intérieure.

L'article de Mathieu Ferland, Renée-Maude Lebrun et Gaëlle Rivard Piché s'intéresse au rôle des policiers civils internationaux (CIVPOL) dans les opérations de paix multidimensionnelles et dans les programmes de réforme du secteur de sécurité (RSS). Le point de vue présenté est celui d'une organisation policière civile francophone qui fournit des policiers en missions extérieures. En utilisant cette perspective sur les forces et lacunes souvent associées au travail des CIVPOL, les auteurs offrent quelques pistes de réflexion sur les moyens d'accroître cette participation et d'en améliorer la qualité, particulièrement au sein des effectifs policiers francophones.

Le rôle de la police nationale dans la sécurité intérieure : le modèle français

PAR GUILLAUME PRIGENT

Concilier sécurité et liberté représente sans doute l'un des plus grands défis que puisse relever une démocratie moderne comme la France. La police nationale, placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, doit avoir pour vocation la garantie et la protection des libertés. La « sûreté », garantie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (auquel renvoie le préambule de la Constitution française), est l'expression même du devoir de la police, des hommes et femmes qui la composent, de cette force au service des citoyens — dont la nécessité est inscrite à l'article 12 de la même déclaration⁴³. Ce devoir ancien a été repris par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure de janvier 1995 qui a énoncé les missions prioritaires de la police nationale, missions confirmées par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité d'août 2002. Trois missions principales forment le cadre principal de l'action de la police :

- la sécurité et la paix publiques : la police nationale est chargée de veiller à l'exécution des lois, d'assurer la protection des personnes et des biens, de prévenir les troubles à l'ordre public, de garantir la tranquillité publique et de lutter contre la délinquance ;
- la police judiciaire : placée sous la direction, le contrôle et la surveillance de l'autorité judiciaire, elle a pour mission de rechercher et de constater les infractions pénales, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et leurs complices, de les arrêter et de les déférer aux autorités judiciaires compétentes ;
- le renseignement et l'information : la police a pour mission de fournir une information fiable aux autorités gouvernementales, de déceler et de prévenir toute menace susceptible de porter atteinte à l'ordre public, aux institutions, aux intérêts fondamentaux de la nation ou de la souveraineté nationale.

Ces trois missions, qui sont le cœur de métier de la police nationale, font souvent œuvrer de concert l'ensemble des acteurs de la police nationale. En effet,

43. L'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 stipule que « la garantie des droits de l'Homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ».

aucune n'est le fait d'une seule direction, et chacune met en action nombre de ses services, à titre accessoire ou principal, au premier chef ou en soutien, ce qui est favorable au développement de synergies dans cinq domaines principaux :

- assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions ;
- maîtriser le flux migratoire et lutter contre l'immigration illégale ;
- lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance et la drogue ;
- protéger le pays contre la menace extérieure et le terrorisme ;
- maintenir l'ordre public.

Assurer la sécurité des personnes, des biens et des institutions

Cette tâche est assurée par plusieurs directions à des titres différents. En premier lieu, la Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) qui, par un maillage territorial efficace, est en première ligne pour lutter contre la petite et moyenne délinquance. Elle agit au quotidien au service de la prévention, de la sécurité routière et assure au côté de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) des missions de maintien de l'ordre, notamment lors de violences urbaines. Par ailleurs, la police s'est aussi dotée d'un outil efficace et performant de collecte de renseignements et de lutte contre les infiltrations venues de puissances ou d'organisations étrangères. Cet outil s'incarne dans la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI). Apte à prévenir et combattre, sur le territoire de la République, les activités inspirées, engagées ou soutenues par des cellules étrangères, la DCRI assure ainsi la préservation de la sécurité du pays. Enfin, et compte tenu des menaces pesant sur certaines hautes personnalités françaises ainsi que sur les dignitaires étrangers venant séjourner en France, un service spécial a vu le jour afin d'assurer leur sécurité. Cette mission, confiée au Service de protection des hautes personnalités (SPHP), garantit également la sécurité des hautes personnalités françaises en dehors du territoire de la république.

Maîtriser les flux migratoires et lutter contre le travail clandestin

Confiée à la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), cette mission, rendue essentielle dans un contexte mondial de globalisation des flux, a pour objet de veiller au respect des règles relatives à la circulation transfrontalière. Sur le plan national, la DCPAF anime par l'intermédiaire de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) la lutte contre la délinquance en ces domaines.

Lutter contre la criminalité organisée, la grande délinquance et la drogue

Ce rôle est principalement dévolu à la Direction centrale de la police judiciaire

(DCPJ) qui dispose à cet effet d'offices centraux spécialisés et agit sous le contrôle de l'autorité judiciaire compétente. Afin de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans cette action, les groupes d'intervention régionaux (GIR) associent policiers, gendarmes, douaniers et agents du fisc dans la lutte contre les trafics qui alimentent l'économie souterraine. Ils sont assistés par la DCSP qui est elle aussi impliquée dans la lutte contre le trafic de drogue.

Protéger le pays contre la menace extérieure et le terrorisme

C'est ici un travail commun à plusieurs directions et services de la police nationale. La DCPJ et la DCRI participent à cette lutte en centralisant les informations auprès de l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT), qui est rattachée directement au directeur général de la police nationale.

Maintenir l'ordre public

La Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) et ses 61 unités mobiles constituent la réserve de la police nationale. Outre les opérations de maintien de l'ordre, auxquelles elle concourt, en particulier avec la DCSP, elle participe à la sécurisation de la population dans les zones sensibles ainsi qu'à l'aide aux personnes — sécurité routière, en mer et en montagne. En cas de prise d'otages ou d'opérations à haut risque, la police dispose d'une unité d'élite qui apporte son soutien et son expertise. Cette unité de recherche et d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) compose avec les groupes d'intervention de la police nationale (GIPN) l'élite des forces de police. Bien évidemment, ce savoir-faire a trouvé un écho à l'étranger comme en témoigne la création du Service de coopération technique internationale (SCTIP) qui s'est implanté dans 100 pays et en couvre 154 en tout. Le Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée (CeCLAD) est un autre exemple de cette coopération permanente entre la police française et ses homologues de nombreux pays. Enfin, trois acteurs ne doivent pas être oubliés tant leurs compétences de formation, d'administration et de gestion sont nécessaires à la bonne marche de la police nationale. La Direction de l'administration (DAPN), la Direction de la formation (DFPN) et l'Inspection générale (IGPN) fournissent aux directions et services actifs des moyens pour remplir leurs missions dans les meilleures conditions et en respectant au mieux l'éthique policière et républicaine.

Missions au profit des autres ministères

Par ailleurs, outre ses missions menées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, la police exerce sa mission au profit d'autres ministères comme ceux de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture ou encore des Affaires étrangères.

La hiérarchie de la police nationale

Ces missions nécessitent une organisation hiérarchique capable de réagir et d'anticiper les différents troubles et menaces pouvant se présenter. Au sommet, un corps de conception et de direction, fait de commissaires et de hauts fonctionnaires, conçoit et met en œuvre la direction opérationnelle des services dont il a la charge. Il détermine les actions à mener pour atteindre les objectifs définis par le ministre et est l'interlocuteur privilégié des autorités locales en matière de sécurité. À l'échelon inférieur, un corps de commandement est composé d'officiers de police placés sous l'autorité des commissaires de police. Ils les secondent et les suppléent dans l'exercice de leurs activités. Ils assurent des fonctions de commandement opérationnel des services, des missions d'enquête, d'information, de surveillance et d'expertise en matière de police et de sécurité intérieure. Ils peuvent être chargés de la direction de certains services de police. Les gradés et les gardiens de la paix composent un corps d'encadrement et d'application. Ils accomplissent sous l'autorité des commissaires et des officiers de police diverses tâches opérationnelles. Aide et assistance à la population, prévention des actes de délinquance, missions d'enquête, d'information et de surveillance composent ainsi le cœur de leur travail. Ils peuvent parfois se voir confier le commandement d'une unité de police. En soutien de ces unités, les adjoints de sécurité et les cadets, ayant vocation à devenir gardiens de la paix, complètent le dispositif. Enfin, d'autres personnels concourent à la réalisation des missions de la police nationale. Ces personnels administratifs et scientifiques contribuent au soutien des missions opérationnelles de la police nationale :

- les personnels administratifs assurent des fonctions de gestion administrative et financière, de gestion des ressources humaines, de soutien logistique et de formation ;
- les personnels des corps scientifiques et techniques sont regroupés au sein des laboratoires de l'Institut national de la police scientifique (INPS), ou dans des services comme ceux de la DCPJ ou de la DCSP. Ces agents spécialisés jouent un rôle croissant dans l'établissement de la preuve. Il y a lieu de rappeler par ailleurs que d'autres personnels, comme des agents de corps interministériels — infirmiers, chargés d'étude documentaire — ou des agents non titulaires de l'État — médecins, psychologues ou traducteurs —, participent aussi à la réalisation des objectifs de la police nationale.

Le rapprochement police-gendarmerie

L'action de la police se fait en commun avec la gendarmerie. Police et gendarmerie nationales quadrillent ainsi le territoire de la République selon un maillage précis. La police gère les chefs-lieux de département, les communes ou un ensemble de communes formant un ensemble urbain de plus de 20 000 habitants — la population saisonnière étant prise en compte —, ainsi que les lieux où la délinquance est de la même nature que celle en milieu urbain. La gendarmerie

est quant à elle en charge du reste du territoire, ce qui en fait le premier acteur de sécurité dans les zones rurales.

En 2002, dans le cadre d'un regroupement progressif des différentes forces assurant la sécurité et l'ordre publics, la gendarmerie nationale a été rattachée au ministère de l'Intérieur. Depuis le 1^{er} janvier 2009, elle est devenue une direction générale au même titre que la Direction générale de la police nationale. Le placement de la gendarmerie sous l'autorité du ministère de l'Intérieur vise à renforcer la mutualisation entre les deux forces de sécurité, notamment pour certaines fonctions de soutien et de formations spécialisées. Il vise ainsi à accroître, à moindre coût, l'efficacité de la sécurité notamment en ce qui concerne :

- le marché commun d'approvisionnement des véhicules ;
- la mutualisation des moyens de maintenance ;
- un armement commun ;
- le développement des formations communes : exercices communs pour le maintien de l'ordre, formation de secourisme, etc. ;
- la mutualisation des moyens aériens ;
- la mutualisation d'unités spécifiques : unités cynophiles, unités équestres, etc.

CONCLUSION

Garante de l'ordre public et de la préservation des droits fondamentaux de chacun, la police assure ses missions au quotidien dans l'intérêt des citoyens et de l'État. Forte de nombreuses spécialités et compétences, l'esprit de corps républicain qui anime ses membres est le gage d'un réel dévouement au service de chacun. Les évolutions récentes qu'elle entreprend en termes de professionnalisation et de modernisation de ses moyens sont l'assurance d'un service toujours plus efficace. Sa présence sur le terrain, au plus près de la population et des victimes, sa détermination à lutter contre toutes les formes de délinquance et de criminalité font d'elle un solide pilier de l'État de droit.

Le rôle de la Gendarmerie dans la sécurité intérieure

PAR ABDOURAHMANE DIENG

INTRODUCTION

Lorsqu'on évoque le dualisme du système de sécurité publique dans l'espace francophone, on fait référence à l'approche française basée sur la distinction clairement établie entre deux forces exerçant des missions de police similaires et rendant compte aux mêmes autorités : d'une part, la gendarmerie nationale, force militaire à la fois rattachée au ministère de la Défense et au ministère de l'Intérieur ; d'autre part, la police nationale, force civile attachée au ministère de l'Intérieur.

Les deux forces exercent des missions de police judiciaire et sont à ce titre placées sous la supervision du ministère de la Justice.

Originellement, ce système dual dérive du principe démocratique faisant valoir la nécessité de l'existence de contrepoids (*check and balance*) : si l'on veut éviter que le pouvoir soit despotique, il faut, selon Montesquieu, « par la disposition des choses, que le Pouvoir arrête le pouvoir⁴⁴ ». Par conséquent, l'exercice de la fonction de police ne doit pas constituer le monopole d'une seule force mais plutôt être confié au moins à deux entités qui auront ainsi la faculté de se contrôler mutuellement.

Ce double dispositif donne également une plus grande liberté d'action aux magistrats qui ont la possibilité de choisir celle des deux forces qui convient le mieux à la direction des investigations à mener.

Ce modèle français a été adopté par plusieurs autres pays européens (Italie, Espagne, Portugal, Pays-Bas). Il a également été repris par les anciennes colonies africaines qui ont développé un modèle d'État calqué sur les institutions françaises qui existaient au moment de leur accession à l'indépendance.

La gendarmerie nationale est certainement l'institution militaire qui a suscité le plus d'interrogations ces dernières années tant en ce qui concerne son statut qu'en ce qui concerne la question de son maintien en tant qu'institution spécifique de police. En Afrique de l'Ouest en particulier, les huit États francophones de la région disposent tous d'une gendarmerie nationale, alors qu'une pareille institution est inconnue au sein des États anglophones. Aussi, il n'a pas été surprenant de voir les États anglophones refuser l'élargissement du Comité des

44. *De l'esprit des lois*.

chefs de police de l'Afrique de l'Ouest (CCPAO) aux chefs de la gendarmerie nationale qui est considérée comme une institution purement militaire. Afin d'éviter la marginalisation des forces de gendarmerie, il convient de mieux faire connaître leurs spécificités et de démontrer la légitimité et la pertinence de leur existence.

I. QUELQUES DONNÉES HISTORIQUES

L'histoire de la gendarmerie en France se prolonge dans celle des colonies d'Afrique subsaharienne et marque d'un sceau indélébile le mode de Constitution et de fonctionnement de l'institution étatique au sein de l'espace francophone.

En France

Des origines à la Révolution

À la fin du XII^e siècle, la « Maison du Roi » était dirigée par quatre grands officiers : le sénéchal, à la tête de l'armée et de la justice ; le chambrier, gardien de la chambre du roi ; le chancelier, secrétaire et gardien du sceau royal ; et, enfin, le connétable qui dirigeait les écuries, secondé par les maréchaux. En l'an 1190, Philippe Auguste quitte son royaume pour participer à la troisième croisade. Ses conseillers, et notamment le grand sénéchal, Thibaut V, chef des armées, le prient de s'entourer d'une garde personnelle de sergents à masse, des sergents d'armes. Le mot « gendarme » vient donc de l'ancien français « gens d'armes », les hommes d'armes. Historiquement, de la fin du Moyen Âge au début de l'époque moderne, le terme désigne des cavaliers fortement armés, de noble naissance⁴⁵ et servant dans l'armée française.

Cependant, de manière plus directe, la gendarmerie nationale française est l'héritière d'un corps de militaires chargés de l'ordre public. Ce corps, créé en 1337, était placé sous les ordres du connétable de France, et portait le nom de connétablie. Après la suppression de cet office en 1626, ce corps a été placé sous les ordres des maréchaux de France : il portait alors le nom de maréchaussée.

En 1536, l'édit de Paris précisa ses missions, notamment la surveillance des grands chemins. Les membres de la maréchaussée portaient le titre de « prévôt des maréchaux » et étaient organisés en brigades (quatre à cinq hommes tous les 15 à 20 km). Les militaires de la gendarmerie étaient en particulier chargés de rechercher les « gens de guerre », militaires revenant du front ou démobilisés qui

45. Au Royaume-Uni, il existe un corps appelé « Her Majesty's Bodyguard of the Honourable Corps of Gentlemen at Arms » (garde du corps de Sa Majesté de l'honorable corps des gentilshommes d'armes). Gentilshommes d'armes est un quasi-équivalent étymologique du terme gendarme. Cette unité exerce, cependant, des fonctions uniquement cérémonielles et non pas des missions de police.

s'attachaient à dévaster les propriétés civiles, à voler et à violer les femmes trouvées sur leur chemin. Ils recherchaient également les bandits de grand chemin ainsi que les coupeurs de route pour les empêcher d'exécuter leur forfait sur les voyageurs ou tous ceux qui empruntaient les grands axes. Les prérogatives des prévôts des maréchaux incluaient des compétences judiciaires très étendues. En effet, le prévôt pouvait rechercher, arrêter, juger le prévenu, le déclarer coupable et exécuter la sentence sans aucune autre forme de procès. C'est sans doute cela l'origine de la force attachée à l'amende forfaitaire (AF) du gendarme qui encore de nos jours correspond à un véritable concentré du procès pénal.

En 1720, la maréchaussée fut symboliquement placée sous l'autorité administrative de la gendarmerie de France. L'expression a acquis une connotation nouvelle après la Révolution française, lorsque la maréchaussée de l'Ancien Régime, qui exerçait les missions de police, a été rebaptisée « gendarmerie nationale » en 1791.

La Révolution et l'Empire

La loi du 16 février 1791 marque, en effet, la véritable naissance de la gendarmerie, désormais officiellement intégrée à l'armée. La loi du 28 Germinal an VI (17 avril 1798) précise que « le corps de la gendarmerie nationale est une force instituée pour assurer dans l'intérieur de la République le maintien de l'ordre et l'exécution des lois ». L'armée était organisée en 25 divisions, 50 escadrons, 100 compagnies et 2 000 brigades. Les missions de la gendarmerie étaient de deux ordres :

- Les missions de police administrative, destinées à prévenir les troubles par la surveillance générale, la lutte contre le vagabondage, à mener les missions d'assistance, l'escorte de convois, le maintien de l'ordre lors des marchés, foires, fêtes et rassemblements divers.
- Les missions de police judiciaire, destinées à réprimer les faits n'ayant pu être empêchés au moyen de la constatation des crimes et délits, de l'établissement de procès-verbaux, de la réception des plaintes et des témoignages, et de l'arrestation des criminels.

Le Consulat et l'Empire virent la gendarmerie se renforcer de façon significative. Celle-ci fut, pour la première fois, placée sous l'autorité d'une Inspection générale de la gendarmerie, indépendante du ministère de la Guerre et dirigée par un premier inspecteur général en la personne du maréchal Bon Adrien Jeannot de Moncey, nommé en 1801. Ses effectifs furent augmentés. Son rôle fut essentiel dans la lutte contre le brigandage et l'insoumission. Elle participa à de nombreuses batailles, notamment dans le cadre de la guerre d'Espagne.

Le XIX^e siècle

Durant tout le Premier Empire, en manque d'effectifs et mal formée, la gen-

darmerie a du mal à imposer son autorité. Elle est notamment chargée de mettre en œuvre la conscription, ce qui la rend particulièrement impopulaire en milieu rural.

Épurée sous la Restauration, la gendarmerie est réorganisée par l'ordonnance du 29 octobre 1820. La monarchie de Juillet lui confie de nombreuses missions politiques (comme l'arrestation de la duchesse de Berry en 1832) et s'attache à la revaloriser. La gendarmerie se heurte néanmoins à deux critiques venant de camps distincts : les critiques libérales, qui dénoncent les abus de pouvoir, et les critiques venant des campagnes, qui défendent les traditions menacées (celles, par exemple, attaquées par le nouveau code forestier de 1827, qui conduit, en Ariège, à la guerre des Demoiselles, de 1829 à 1832).

À partir de 1835, ses effectifs augmentent ainsi que sa réputation. La gendarmerie d'Afrique, créée l'année précédente, accompagne la conquête de l'Algérie.

La loi de 1850 fixe ensuite l'objectif d'une brigade par canton, entérinant une dynamique enclenchée depuis une décennie. Ainsi, en 1851, on comptait 16 500 gendarmes (dont 11 800 à cheval) répartis dans plus de 3 000 brigades. Dans Paris, le maintien de l'ordre était notamment assuré par la gendarmerie impériale de Paris, instituée en 1813 puis devenue gendarmerie royale de Paris. Son héritière, la garde municipale de Paris, fut transformée en garde républicaine⁴⁶ en 1849.

La gendarmerie contribua à la réussite du coup d'État du 2 décembre 1851. Elle fut réorganisée par le décret du 1^{er} mars 1854. À la fin du Second Empire, elle était constituée par la gendarmerie départementale (19 400 hommes répartis en 3 600 brigades et 25 légions), la légion d'Afrique, la gendarmerie coloniale, l'escadron de gendarmerie d'élite, la garde de Paris (héritière de la garde républicaine) et la compagnie des gendarmes vétérans. Sa légitimité s'établit finalement. Au total, la gendarmerie impériale comptait 24 000 hommes. En outre, des unités prévôtales furent constituées pour exercer la police militaire au sein des armées, et des gendarmes participèrent à de nombreux combats, notamment pendant la guerre de Crimée. La présence de la gendarmerie fut renforcée dans les colonies, par exemple en Indochine.

Les débuts de la III^e République furent surtout marqués par la question du maintien de l'ordre, la gendarmerie étant fortement mobilisée lors des grèves et des inventaires des biens du clergé. Elle fut de nouveau réorganisée par le décret du 20 mai 1903.

Le XX^e siècle

Lors de la Première Guerre mondiale, les gendarmes ne furent pas constitués en formations combattantes même si plusieurs centaines d'entre eux combatti-

46. Cette garde républicaine explique l'existence à côté des forces de gendarmerie d'une garde nationale dans certaines anciennes colonies françaises comme le Mali.

rent dans l'infanterie. La gendarmerie prévôtale eut en revanche un rôle essentiel dans le maintien de l'ordre au sein des armées et la poursuite des déserteurs.

L'entre-deux-guerres représente une période essentielle dans l'histoire de l'institution : création d'une école des officiers de la gendarmerie (1918) et d'une direction de la gendarmerie (1920), naissance des pelotons mobiles de gendarmerie spécifiquement destinés aux opérations de maintien de l'ordre (devenus la garde républicaine mobile en 1926, rebaptisée gendarmerie mobile en 1954), emploi accru des motocyclettes et des automobiles, développement de la police de la route.

En 1940, des gendarmes combattirent sous les couleurs de l'arme. Le régime de Vichy plaça la gendarmerie sous l'autorité du chef du gouvernement et l'entraîna vers des missions dictées par la politique de collaboration : arrestation des juifs, recherche des réfractaires au Service du travail obligatoire, garde des camps d'internement, opérations de police, lutte contre les résistants... Si beaucoup de gendarmes obéirent, d'autres s'engagèrent dans la résistance et participèrent à la libération.

Dans les colonies

Les dates suivantes marquent quelques étapes majeures de l'histoire de la gendarmerie en Afrique occidentale française (AOF)⁴⁷ :

1843 : création du détachement de gendarmerie de l'AOF basé à Dakar ;

1890 : une circulaire supprime le détachement et, la même année, le gouvernement du Sénégal crée « un corps d'indigènes à cheval » et dira à cet effet : « Il est indispensable de donner aux administrateurs des moyens d'action leur permettant d'exercer une surveillance active et d'assurer le service dans les pays placés sous notre autorité. »

1894 : le même gouverneur donnera à cette unité le nom de gardes nationaux. Ils sont recrutés exclusivement parmi les anciens militaires avec les règles de discipline des spahis⁴⁸.

1899 : le Détachement de gendarmerie de l'Afrique occidentale française (DGAOF) est réactivé.

1956 : les effectifs du DGAOF comptaient plus de 2 800 hommes répartis en : un état-major, un groupe mobile de gendarmerie à Dakar, 7 compagnies, 26 pelotons mobiles, 216 brigades et postes territoriaux, 5 brigades territoriales annexes, 2 brigades de port et 13 brigades ou postes de police routière.

Le 22 juin 1960 constitue la date de transfert des compétences de la gendarmerie coloniale à la gendarmerie fédérale de la république du Mali. À l'éclatement de la fédération du Mali, sur les soubassements de cette longue tradition

47. Exposé sur la présentation de la gendarmerie nationale du Mali par le lieutenant-colonel Seydou Doumbia de l'état-major de la force en attente de la CEDEAO.

48. Cette référence aux spahis explique certainement la raison pour laquelle les traditions de ce célèbre corps de cavaliers sont conservées par la gendarmerie nationale du Sénégal.

française, la gendarmerie nationale du Sénégal vit le jour et est aujourd'hui dépositaire de 165 années d'histoire. Sur les traces des devanciers « djambars⁴⁹ », cette arme de l'armée sénégalaise est considérée comme responsable de la perpétuation de la tradition des spahis d'Afrique.

Titre et statut de la gendarmerie nationale dans le monde

En ce qui concerne l'utilisation du vocable « gendarmerie », il faut distinguer, d'une part, les unités militaires exerçant certaines missions de police et, d'autre part, l'institution désignée par ce concept fortement influencé par la France.

L'utilisation d'unités militaires pour la police des populations civiles est commune à de nombreuses époques et cultures. Cependant, bien qu'elle ne puisse pas être considérée comme un concept purement français, la gendarmerie française a été le modèle le plus influent, par exemple, en Italie. La Belgique et l'Autriche avaient des gendarmeries (garde royale), mais elles ont fusionné avec les polices civiles respectivement en 2001 et 2005. Beaucoup d'ex-colonies françaises, en particulier en Afrique, ont conservé des gendarmeries.

Dans certains cas, il est difficile de déterminer si une force militaire de police doit être définie comme une gendarmerie ou non (par exemple, la police fédérale de prévention au Mexique, la polícia militar brésilienne, ou l'ancienne police sud-africaine jusqu'en 1994). D'autres services, comme la guardia di finanza italienne, ne devraient normalement pas être définis comme gendarmeries, car ne disposant pas de fonctions générales de police dans la population civile, tout en ayant un statut militaire et exerçant certaines missions de police. En Russie, les troupes de l'intérieur du ministère de l'Intérieur sont des unités militaires qui ont des quasi-fonctions de police.

Certaines forces qui ne sont plus à statut militaire ont conservé le titre de gendarmerie pour des raisons historiques. Par exemple :

- la Royal Canadian Mounted Police est officiellement appelée en français gendarmerie royale du Canada (GRC), parce qu'elle était traditionnellement une force militaire (bien que ne faisant pas partie de l'armée) et parce qu'elle conserve de façon honorifique un statut de force militaire ;
- la gendarmerie nationale argentine est une force militaire (en termes de formation, d'identité et de perception par le public ; elle a en outre participé aux combats pendant la guerre des Malouines), mais, juridiquement, c'est une « force de sécurité », et non une « force armée », cette condition étant nécessaire, en vertu du droit argentin, pour avoir juridiction sur la population civile ;
- les gendarmeries cantonales suisses ne sont pas des unités militaires. Ce sont, en fait, les forces de police en uniforme des cantons romands ;

49. Les djambars désignent les militaires sénégalais un nom tiré de l'histoire des guerriers du passé, véritable remparts contre les agressions extérieures et qui ne reculaient devant aucun danger dans le but de protéger leur pays.

- au Chili, pour des raisons historiques, le terme désigne l'administration pénitentiaire, alors que les véritables « gendarmes » sont appelés « carabiniers ».

Dans les pays anglo-saxons, où les missions de police sont rarement confiées à des forces militaires, les gendarmeries sont parfois considérées comme des forces paramilitaires plutôt que militaires, en raison de leurs fonctions au sein de la population civile. Pourtant, ce qualificatif ne correspond nullement à leur statut officiel et à leurs capacités.

II. RATTACHEMENT

Dans son sens générique, la gendarmerie nationale désigne, dans le modèle hérité de la tradition française, une force militaire instituée pour veiller à la sûreté publique et pour assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

En ce qui concerne son emploi, la gendarmerie nationale est un service de police. Mais dans de nombreux pays (par exemple, en France), le mot « police » désigne normalement la police civile⁵⁰. L'action de la gendarmerie s'exerce sur l'ensemble du territoire national ainsi qu'au sein des armées, au profit de tous les départements ministériels et plus spécialement de ceux des forces armées (défense), de l'intérieur et de la justice.

Selon les pays, la gendarmerie peut être placée sous l'autorité du ministère de la Défense (par exemple, en Italie) ou pour emploi auprès du ministère de l'Intérieur (par exemple, en Argentine et en Roumanie), ou même les deux à la fois, comme au Chili (ou en France, à partir de 2009). Il y a, en ce cas, une coordination entre les ministère de la défense et de l'Intérieur sur l'utilisation des gendarmes.

Cependant, en plus du ministère de rattachement, les ministères d'emploi sont en général nombreux. En France, au Sénégal et au Mali, la gendarmerie travaille principalement avec le ministère de la Justice, pour ses nombreuses missions de police judiciaire, mais elle apporte aussi son concours au ministère

50. Par rapport aux forces de police civile, les gendarmeries disposent en plus de capacités militaires (par exemple, des blindés de transport de troupe ou des blindés lourds avec des canons de 90 mm) qui leur permettent d'intervenir avec les autres forces armées.

Les forces de gendarmerie peuvent également remplir diverses autres missions militaires ou de police.

Par exemple, en France, la gendarmerie nationale est en charge, comme la police nationale, du contrôle des foules et de la répression des émeutes (gendarmerie mobile), de la lutte contre le terrorisme et de la libération des otages (GIGN), du contrôle et de la sécurité des aéroports et aérodromes civils, ainsi que de la police de la circulation aérienne (gendarmerie des transports aériens) et de la protection du président de la République. Elle assure également la garde des palais nationaux et les services d'honneur (garde républicaine), le secours en montagne (peloton de gendarmerie de haute montagne), la surveillance et la police maritimes (gendarmerie maritime), la surveillance des bases de l'armée de l'air (gendarmerie de l'air) ou le contrôle gouvernemental de l'armement nucléaire (gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires).

chargé des Transports pour ce qui a trait à la sécurité routière ou aux transports aériens, au ministère de l'Agriculture pour la police rurale, etc.

Dans les pays où gendarmerie et police civile coexistent, on note parfois des rivalités et des tensions entre les deux forces. Les réputations respectives de ces deux forces sont parfois différentes, les gendarmes étant souvent mieux perçus par les populations civiles que leurs homologues policiers.

III. LES MISSIONS DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les missions de la gendarmerie nationale peuvent être déclinées en missions civiles et en missions à caractère militaire.

Les missions civiles

Les missions civiles comprennent des missions de police ainsi que d'autres prestations de services.

Les missions de police

Les missions de police se déclinent en missions de police judiciaire, administrative et militaire :

- La police administrative (dont le but essentiel est d'assurer la sécurité publique) comporte : la protection des personnes et des biens, le renseignement, la police de la route et de la circulation, la police de l'air et des frontières, la police municipale, la police économique, la protection civile et le secours routier. En fait, la gendarmerie consacre généralement plus de 50 % de son activité à cette mission.
- La police judiciaire comprend : le constat des crimes, délits et contraventions, le rassemblement des preuves, la recherche des auteurs et leur remise à la justice. 40 % des activités de la gendarmerie départementale sont généralement consacrées à cet exercice. Dans le cadre de ces missions, les personnels militaires de la gendarmerie nationale sont placés sous l'autorité directe du procureur de la République ou du juge d'instruction, selon qu'il s'agit d'une enquête préliminaire ou d'une commission rogatoire⁵¹.
- La police militaire consiste en : la surveillance des militaires, la recherche des déserteurs et leur conduite devant les autorités militaires. Ces missions

51. Le parquet, en général, et le procureur de la République, en particulier, est « juge de l'opportunité des poursuites ». L'officier de police judiciaire désigné devient le directeur d'enquête et rend directement compte au juge responsable de l'enquête qui est menée. Cet officier de police judiciaire peut être un officier ou un sous-officier de la gendarmerie. Il faut préciser qu'en matière de police judiciaire il n'existe pas de hiérarchie entre les officiers et les sous-officiers. Cependant, il y a comme une sorte de prééminence reconnue à la hiérarchie au sein de la gendarmerie. Ainsi, un commandant d'unité dirige les investigations sur le plan judiciaire jusqu'à la désignation par le procureur de la République du directeur d'enquête en l'espèce, avec la possibilité d'être confirmé pour continuer l'enquête déjà entamée.

de police militaire s'exercent soit sur le territoire national, soit auprès des troupes en opérations à l'étranger (gendarmerie prévôtale).

Les autres prestations de service

Ces prestations de services sont réalisées par la gendarmerie au profit des autres départements ministériels : les services d'honneur, les escortes de personnalités, les escortes de fonds et les transferts.

Les missions militaires

Les missions militaires de la gendarmerie nationale varient en temps de paix et en temps de guerre. En de temps de paix, les missions de la gendarmerie concernent : les renseignements, la protection des points sensibles, la protection des hautes personnalités et des hôtes de marque, et la formation et le recyclage de la réserve. En temps de crise, ces missions concernent : les renseignements opérationnels, la protection des points sensibles, la sécurité des hautes personnalités, les missions de combat.

IV. ORGANISATION DE LA GENDARMERIE NATIONALE

La gendarmerie nationale comprend essentiellement deux subdivisions d'armes, la gendarmerie départementale (ou territoriale) et la gendarmerie mobile, ainsi que des unités spécialisées.

La gendarmerie départementale⁵²

L'organisation et l'implantation des services et unités de la gendarmerie départementale épouse les contours du découpage administratif national⁵³. Ainsi, la cellule de base de la gendarmerie départementale est la brigade dont la compétence territoriale suit les contours géographiques du canton. La brigade est dirigée par un sous-officier de gendarmerie, titulaire d'un diplôme d'officier de police judiciaire, qui exerce son autorité directe sur des personnels militaires de la gendarmerie en nombre variable selon la taille de la circonscription administrative. La brigade peut évoluer seule ou être rattachée à une communauté de brigades, regroupant des unités pouvant agrandir les limites de leurs compétences territoriales du fait de la proximité. La brigade est dotée de moyens

52. Elle est également connue sous le nom de gendarmerie territoriale (GT) du fait de son mode d'implantation suivant le découpage administratif national.

53. En fait, dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, la densité du maillage territorial ne permet pas de respecter tous les paliers du découpage administratif. Ainsi, la compagnie de gendarmerie ne se trouve pas au niveau de l'arrondissement mais bien au niveau du département. La légion de gendarmerie territoriale correspond à la région administrative au Sénégal. Mais avec le développement et l'accroissement des effectifs et des moyens, le maillage tend de plus en plus à se resserrer en fonction du découpage administratif.

de transport, d'équipements de transmission et de l'armement nécessaire à l'exécution de ses missions. Elle est placée sous l'autorité du commandant de la compagnie de gendarmerie.

La compagnie de gendarmerie est l'échelon de service correspondant à la circonscription administrative de l'arrondissement. Une compagnie de gendarmerie regroupe plusieurs brigades de gendarmerie territoriale. La compagnie de gendarmerie fait partie du groupement de gendarmerie qui correspond au découpage administratif du département. À ce niveau, en général, se trouve placé un peloton mobile d'intervention destiné à apporter son concours aux unités territoriales en cas de survenance de troubles dépassant les capacités des compagnies de gendarmerie.

Les compagnies de gendarmerie sont regroupées par légion (région) de gendarmerie territoriale. Ce niveau correspond au découpage administratif de la région. Les légions sont placées sous l'autorité du commandant de la gendarmerie départementale (territoriale). Le commandant de cette subdivision d'arme est lui placé sous l'autorité du haut commandant de la gendarmerie nationale et directeur de la justice militaire.

Ainsi, chaque niveau hiérarchique de la gendarmerie départementale correspond à un niveau de l'administration du territoire. Chaque niveau hiérarchique est commandé par un officier, responsable des unités de la gendarmerie départementale placées sous son ressort. Il est le correspondant en charge de la sécurité publique de l'autorité administrative.

L'action des unités territoriales est complétée par d'autres unités à vocation particulière : les unités de recherche (brigades et sections), les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), les escadrons de sécurité routière (ESR), les brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ), les unités de montagne, nautiques, les sections aériennes, les spéléologues.

Mais la gendarmerie nationale compte également une autre subdivision d'arme : la gendarmerie mobile.

La gendarmerie mobile

La gendarmerie renforce la gendarmerie départementale dans le cadre de ses missions et se déplace sur l'ensemble du territoire national, voire à l'étranger. Elle est articulée en légions, groupes d'escadrons et escadrons. Dans certains pays, la gendarmerie mobile a une autre dénomination. Au Sénégal, il y a ainsi la légion de gendarmerie d'intervention (LGI)⁵⁴, qui est équipée, formée et prête à intervenir en tout temps et toutes circonstances, en temps de paix comme en temps de guerre. La LGI du Sénégal compte deux groupes d'escadrons comprenant chacun au moins un escadron blindé (autos mitrailleuses légères 60/90) et deux à trois escadrons portés.

54. Force de réserve présidentielle, la légion de gendarmerie d'intervention ne doit en principe être mise en mouvement que sur instruction du chef de l'État.

Au sein de la gendarmerie mobile, des unités à vocation particulière ont également été créées, comme :

- Le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN), dont les personnels hautement qualifiés participent aux opérations déclenchées à l'occasion de certains événements graves (prises d'otages, terrorisme, actes de banditisme...). Le GIGN assure également la sécurité rapprochée de certaines personnalités comme le président de la République, le Premier ministre, les autorités politiques et diplomatiques en visite officielle et celles pour lesquelles la mission de sécurité rapprochée a été confiée à la gendarmerie (Hissen Habré).
- L'escadron parachutiste et d'intervention de la gendarmerie nationale (EPI-GN), unité parachutiste spécialement formée pour participer à des opérations d'envergure dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et le banditisme.
- La légion de la garde présidentielle responsable de la sécurité de la présidence de la République et de la sécurité du président de la République⁵⁵ ainsi que de ses proches au Sénégal comme à l'extérieur du pays. La garde présidentielle, très connue sous le nom de Garde Rouge, a pour vocation première d'assurer des missions de sécurité et des services d'honneur au profit des plus hautes autorités de l'État et des personnalités étrangères accueillies au Sénégal.
- La légion de sécurité et de protection, qui assure en permanence la sécurité des institutions de la République (cours et tribunaux, ministères des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, de la Justice, Assemblée nationale, Sénat et Conseil économique et social...).
- L'escadron cynophile mettant en œuvre l'utilisation des chiens gendarmes qui sont considérés comme faisant partie des effectifs.

Force essentiellement destinée à assurer, en temps de paix comme en temps de guerre, le maintien ou le rétablissement de l'ordre, la gendarmerie mobile participe à la sécurité publique générale. En matière de maintien de l'ordre, la gendarmerie mobile est employée par les autorités civiles, administratives et politiques ayant la compétence pour demander son concours ou la requérir. La réquisition est un acte administratif qui donne l'autorité légale nécessaire à la mobilisation et à l'engagement de la force militaire dans le cadre du maintien de l'ordre. Il existe trois types de réquisition : la *réquisition générale*, qui permet la mobilisation et la mise en mouvement des forces de gendarmerie (elle montre sa force et ne l'utilise pas). À ce niveau, la présence de la gendarmerie a un caractère purement dissuasif. Lorsque le recours à la force s'avère nécessaire, l'autorité requérante délivre au commandant de la force publique requise une

55. Le gouverneur militaire du palais présidentiel, un officier supérieur de la gendarmerie nationale, est le premier responsable de la sécurité du président de la République.

réquisition particulière. La réquisition particulière permet aux gendarmes d'utiliser la force pour contenir la foule ou lui imprimer une volonté bien précise. Quand la situation dégénère et que l'autorité juge nécessaire d'utiliser les armes ou lorsque la troupe est en danger, une *réquisition spéciale* est délivrée au commandant de la force. Dans ce cas, la gendarmerie recouvre la capacité d'user de ses armes et de tirer pour rétablir l'ordre public. Dans toutes les situations, le chef militaire continue, seul à régler l'emploi de la force ou des armes par les hommes qu'il commande. Cela est ainsi fait en vertu du principe qui veut que la gendarmerie ne reçoive d'ordre que de sa hiérarchie⁵⁶. Au contraire de la police placée sous les ordres de l'autorité administrative, les divers échelons de gendarmerie sont placés pour emploi auprès des autorités civiles.

V. LES PERSONNELS DE LA GENDARMERIE NATIONALE⁵⁷

La gendarmerie nationale, à l'image des autres corps des forces armées, compte en son sein deux types de personnels : les personnels civils et les militaires de l'armée :

- Les personnels civils des forces armées, de manière générale, constituent la frange de la population recrutée ou sous contrat, travaillant au profit des unités dans des domaines où l'expertise n'existe pas ou est en nombre limité. Il s'agit généralement de spécialistes, tels que des maçons, des menuisiers, des mécaniciens, des maréchaux-ferrants, des sages-femmes, des infirmières, des aides-soignants, etc.
- Tous assermentés pour « toujours respecter les lois et leurs supérieurs hiérarchiques », les personnels militaires de la gendarmerie comprennent trois catégories : militaires du rang, sous-officiers et officiers :
 - les militaires du rang, jeunes garçons et filles, sont affectés à la gendarmerie nationale dans le cadre de la conscription nationale⁵⁸. Ils constituent les gendarmes auxiliaires et participent aux divers services de la gendarmerie en qualité d'agents de police judiciaire (APJ)⁵⁹ ;

56. Cette mesure est d'autant plus nécessaire que dans le cadre de la réforme du règlement de discipline générale des armées intervenue en 1990 au Sénégal il est clairement dit que le « subordonné est responsable de l'exécution des ordres qu'il a reçus et des conséquences de l'inexécution de ces ordres ».

57. Les informations données dans ce paragraphe sont issues de l'exemple de la gendarmerie du Sénégal. Cependant, les mêmes catégories se retrouvent dans la plupart des pays d'Afrique francophone.

58. Statut particulier de la gendarmerie nationale du Sénégal : « Nul ne peut être gendarme s'il n'a pas effectué son service militaire national. »

59. Les gendarmes auxiliaires ne peuvent cependant poser d'acte à caractère judiciaire que sous les ordres et la responsabilité d'un officier de police judiciaire. À la fin de la durée légale qui est de deux ans, les gendarmes auxiliaires sont rendus à leur foyer. Ils ont toutefois la possibilité de se présenter au concours d'entrée de l'École de formation des sous-officiers qu'ils ont complété avec dix-huit mois de service effectif.

- les sous-officiers constituent le plus important effectif des personnels de la gendarmerie. Ils se subdivisent en sous-officiers subalternes (gendarme, maréchal des logis, maréchal des logis chef) et en sous-officiers supérieurs (adjudant, adjudant-chef et adjudant-major)⁶⁰.
- Les officiers de gendarmerie constituent l'encadrement supérieur de l'institution. Ils peuvent être issus du rang ou des écoles de formation d'officiers des trois armées et de la gendarmerie nationale. Ils peuvent également rejoindre la gendarmerie nationale après un certain nombre d'années passées en qualité d'officiers d'active dans les armées et après avoir réussi aux épreuves de recrutement des officiers de gendarmerie. Dans les deux cas, ils sont envoyés en formation dans une école d'application de la gendarmerie. À leur retour, ils commencent leur carrière au sein de l'armée. Chef militaire et professionnel des questions de sécurité, l'officier de gendarmerie est expert en police judiciaire, en sécurité routière, en sécurité publique, en maintien de l'ordre et en renseignement. Ainsi, l'officier de gendarmerie peut exercer ses fonctions en unité opérationnelle où il traite de police judiciaire, de sécurité routière, de sécurité publique ou encore de maintien de l'ordre. Dans un état-major ou une direction générale, sur un poste d'officier de liaison dans une structure interarmées, interministérielle ou internationale, il travaille dans le renseignement, les ressources humaines, les relations internationales, le contrôle de gestion, la criminalistique. Les responsabilités qu'il exerce amènent l'officier de gendarmerie à travailler en étroite relation avec les autorités administratives (préfet, sous-préfet), judiciaires (procureur de la République, juges) et militaires, ainsi qu'avec les élus, les proviseurs de lycée, les associations qu'il côtoie régulièrement.

Les autorités sénégalaises ont doté la gendarmerie de véritables structures de formation regroupées sous l'autorité du commandement des écoles de la gendarmerie : le Centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile (CPGM), le centre d'instruction, l'école de formation, le Centre d'apprentissage et de

60. Pour accéder au corps des sous-officiers de gendarmerie, il faut nécessairement, au préalable, avoir servi dans l'armée pendant au moins la durée légale (deux ans). Il faut ensuite réussir les tests psychotechniques d'aptitude. Les candidats retenus suivent une formation d'une année à l'école de gendarmerie et sont ensuite affectés dans les unités et services. En activité, ils continuent leur formation et s'acquittent des tests de connaissance théorique. À la fin de la deuxième année, les recrues de la gendarmerie sont titularisées et deviennent des sous-officiers de gendarmerie. Ce niveau ouvre droit à toutes sortes de formations et de spécialisations disponibles au sein de l'armée. Ils ont également la possibilité de concourir, au même titre que leurs camarades des autres armées, à tous les diplômes professionnels militaires. Les sous-officiers de gendarmerie ont la possibilité de devenir des officiers dans deux conditions. Soit ils réussissent à l'examen du diplôme d'aptitude au galon d'officier (DAGO), soit ils se présentent à l'examen d'entrée à l'École des officiers d'active (ENOA) de l'armée ou à celle des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN). Cette pratique correspond au principe en vigueur au Sénégal qui veut que nul ne puisse être officier s'il n'a pas réussi l'examen du DAGO ou être déclaré admis à l'examen de sortie d'une école de formation initiale des officiers.

perfectionnement de la langue anglaise, le Centre de documentation et d'instruction pour le maintien de la paix.

VI. RÔLE DE LA GENDARMERIE DANS LES CONFLITS MODERNES

Les gendarmes jouent un rôle important dans le rétablissement de la loi et de l'ordre dans les zones de conflit, une tâche qui est adaptée à leur formation et à leurs capacités militaires (*voir aussi l'article d'Hervé Dagès dans ce même chapitre*). La gendarmerie est employée dans la gestion de situation de crise sur des opérations extérieures (OPEX). En 1999, au Kosovo, pour la première fois des escadrons de la gendarmerie mobile française sont envoyés parallèlement aux autres armées sur un théâtre étranger pour des missions de maintien de l'ordre, de gestion des mouvements de foule et d'autres missions de type sécurité intérieure. Depuis lors, son emploi dans les OPEX s'est intensifié (Haïti, Côte d'Ivoire). De plus, la gendarmerie française s'est engagée dans d'autres actions sous mandat international : une partie de ses personnels peut, dans ce cadre, être détachée pour des missions spécifiques. Depuis lors, la gendarmerie nationale française est même intégrée à la Force de gendarmerie européenne (FGE) dont la mission principale est d'assurer la gestion des conflits et de préparer le retour à la normale après une crise.

La gendarmerie nationale est la seule force de police capable de participer aux combats aux côtés des formations militaires de l'armée (détachement pré-vôtal ou unité de combat). Lorsque la confrontation militaire s'atténue, cette institution peut sans trop modifier son dispositif exécuter de véritables missions de restauration et de maintien de la paix, dans le respect des prescriptions législatives et réglementaires. Le propre de la gendarmerie est de considérer la partie adverse comme « un simple citoyen égaré⁶¹ » qu'il s'agit de ramener dans le droit chemin. Le citoyen n'est jamais considéré comme un ennemi.

La gendarmerie nationale du Sénégal a quant à elle participé aux opérations de maintien de la paix qui se sont déroulées dans le monde depuis 1960. Au titre des opérations déjà terminées, la gendarmerie sénégalaise a participé aux opérations qui ont eu lieu sur les théâtres ci-après : Congo (1960), Israël, Liban, Tchad, Shaba (Zaire), Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Koweït, Irak, Angola, Comores, Sahara-Occidental, Sierra Leone, Bosnie et Kosovo. Au titre des opérations en cours, la gendarmerie nationale du Sénégal est présente en République démocratique du Congo (261), en Côte d'Ivoire (98), au Liberia (12), au Darfour (41), en Haïti (135), au Timor (4) et au Tchad (1).

La présence des forces de gendarmerie sur les théâtres extérieurs est parfois doublement contestée :

61. Le citoyen est vu comme une personne sortie momentanément du droit chemin, il n'est jamais vu comme « l'ennemi » selon l'approche militaire classique.

- tout d’abord, il est parfois difficile pour les militaires des autres armées d’accepter l’utilité des forces de gendarmerie dans le cadre des missions de soutien à la paix. Certains militaires tendent à ressentir la montée en puissance de la gendarmerie nationale dans les OPEX comme une amputation de leurs propres compétences. Ce problème renvoie souvent à la longue rivalité qui a toujours existé entre la gendarmerie et l’armée de terre ;
- en outre, la présence des gendarmes est parfois troublante pour les forces de police à statut civil déployées en OPEX. Aujourd’hui, se développe une discussion sur les formats, les doctrines d’emploi, les procédures opérationnelles permanentes pour l’engagement des unités organiques de police (au sens générique du terme) couramment appelées FPU (Formed Police Unit). À ce niveau, la différence des statuts entre les deux forces de police tend à s’estomper de plus en plus. Cela pose naturellement la question de l’opportunité de l’existence de deux forces de police.

VII. L’AVENIR DE CETTE INSTITUTION MILITAIRE À VOCATION DE POLICE

Aujourd’hui se développe un large débat sur l’opportunité de disposer de deux forces de police à compétence nationale. Certains font valoir la pertinence du modèle unifié de police anglo-saxon et plaident en faveur de l’uniformisation des forces de police selon le modèle exclusivement civil.

Pourtant, la gendarmerie a un certain nombre d’atouts à mettre en avant.

Le premier est relatif à la vocation rurale de la gendarmerie nationale, caractéristique propre qui ne se retrouve dans aucun corps de police. La police civile agit en ville et n’est presque pas présente en rase campagne. Là où existe une gendarmerie, l’absence de force de police en zone rurale, si propice au grand banditisme, ne saurait prévaloir.

Par ailleurs, les forces de gendarmerie concentrent entre leurs mains des compétences telles que les services de l’immigration, de la lutte contre le trafic de drogue et des autres stupéfiants. La gendarmerie a également la possibilité d’apporter son concours à toutes les administrations et même à la douane avec qui elle partage l’essentiel des compétences en matière de contrôle financier en général et de lutte contre les divers trafics de marchandises prohibées.

En tant que force de sécurité intérieure, la gendarmerie nationale exerce des missions qui concourent au maintien de l’unité et de la cohésion nationales, au respect des valeurs démocratiques et des lois de la république. Ainsi, la gendarmerie, par son maillage géographique, l’implantation de ses brigades et l’envoi d’escadrons de gendarmerie mobile en renfort des unités départementales, assure la présence de l’État, la continuité de l’action gouvernementale, la surveillance permanente du territoire national et concourt à la sécurité des populations dans l’ensemble du pays.

En Afrique de l’Ouest, notamment au Sénégal, la gendarmerie nationale, en

tant que responsable de la sécurité des institutions (des ministères de souveraineté, des palais nationaux, des cours et tribunaux, du Conseil d'État et du parlement), constitue également un rempart contre les coups d'État perpétrés par les forces armées⁶², et de ce fait garantit la prévalence de démocratie. Police et gendarmerie participent toutes deux au respect des lois de la république et au maintien de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire national. Une réforme de la sécurité qui tendrait à fondre les deux corps devrait nécessairement tenir compte de la large gamme des compétences de l'institution de la gendarmerie et de sa flexibilité qui lui permet de travailler au profit de toutes les administrations de l'État tout en gardant sa capacité à participer à la défense opérationnelle du territoire tout comme à des opérations extérieures. Sa proximité avec les autorités (civiles, militaires et politiques) en fait un allié parfait de la puissance étatique alors même que son implantation périurbaine et en rase campagne en fait une véritable institution de police de proximité, un excellent rempart au profit de la sécurité des populations.

Si l'option de la suppression de la gendarmerie devait être retenue par certains pays, l'enjeu fondamental consistera à s'assurer que la police civile ne se militarise pas. Cette question est majeure car, dans un pays comme la République démocratique du Congo (RDC) où la réforme de la sécurité a unifié les corps de police en faisant disparaître la gendarmerie nationale, la police civile a de facto été militarisée, ce qui en fait une gendarmerie difficilement identifiable.

CONCLUSION

Force militaire en charge de missions de police, la gendarmerie nationale est un outil essentiel et utile pour faire face à toutes les formes de menaces et assurer la sécurité des institutions étatiques et des populations. Sa flexibilité et ses capacités particulières en font une force de sécurité intérieure apte à agir en tout temps, en toutes circonstances et en tous lieux. Sur les théâtres extérieurs, la présence immédiate sur les sillages de l'armée, dans des zones non encore complètement stabilisées, garantit l'omniprésence de la loi même lorsque toutes les institutions sont détruites et constitue un rempart contre l'impunité. Les qualités professionnelles de ses personnels constituent un réel atout pour la promotion des droits humains fondamentaux au sein de l'espace francophone. En cela réside toute la pertinence de la devise de l'institution de la gendarmerie dans son pays d'origine, en France : « La gendarmerie, une force humaine ».

62. En effet, les autorités politiques profitent de la rivalité armée de terre - gendarmerie pour demander aux militaires de la gendarmerie de prendre en charge la prévention des coups d'État qui pourraient éventuellement être orchestrés par l'armée. Il est remarquable que là où la garde présidentielle est aux mains de l'armée des coups d'État sont fréquemment survenus alors que dans un pays comme le Sénégal, où la garde présidentielle est, à l'image de la Garde républicaine française, constituée de militaires de la gendarmerie, aucun coup d'État militaire n'a eu lieu depuis l'indépendance nationale.

N'est-ce pas une bonne synthèse de ce que devrait être une force publique orientée vers la sécurité humaine tout court ?

La gendarmerie nationale représente une spécificité propre au modèle francophone d'organisation des institutions de la république et qui est intimement attachée à son existence. Une réforme des institutions des forces de sécurité gagnerait alors beaucoup à s'inspirer de la gendarmerie nationale.

— *Bibliographie*

- P. ROSIÈRE, *Des spahis sénégalais à la Garde rouge*, Éditions du Centre, Dakar, 2005
- H. LAFFONT, P. MEYER, *Le Nouvel Ordre gendarmique*, Seuil, 1980
- F. DIEU, *Gendarmerie et modernité*, Éditions Montchrestien, 1994 ;
La Gendarmerie. Secrets d'un corps, Éditions Complexe, 2002
- F. DIEU, P. MIGNON, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie*, Éditions l'Harmattan, collection « Sécurité et société », 2001
- A. LIGNEREUX, « La paix des champs. Gendarmerie et société dans la Sarthe (1800-1914) », in *Revue historique et archéologique du Maine*, Le Mans, 2006, pp. 133-168
- J.-L. LOUBET DEL BAYLE, *Police et politique. Une approche sociologique*, Éditions l'Harmattan, 2006
- S. RUMIN, « Les effets de la périurbanisation sur la gendarmerie française », in CEDREA — les cahiers des dynamiques sociales et de la recherche-action, 2003. <http://www.cedrea.net/Les-effets-de-la-periurbanisation>
- « Règlement de discipline générale des forces armées du Sénégal », centre de documentation de la direction des relations publiques des armées, quartier Dial Dop, Dakar
- « Statut particulier pour le service de la gendarmerie nationale du Sénégal », documentation de la direction de contrôle, études et législation du ministère des Forces armées du Sénégal

Le rôle de la police municipale dans la sécurité intérieure : le cas du Burkina Faso

PAR JEAN-PIERRE BAYALA

INTRODUCTION

Il est important de rappeler qu'en Afrique, durant l'ère coloniale, les forces de police et de gendarmerie instituées par le colonisateur français n'avaient pas pour mission principale la sécurisation des personnes et des biens, contrairement à leurs homologues de métropole. Elles ont surtout été utilisées par le colonisateur comme forces de répression des révoltes, de soumission, voire de « civilisation », des populations indigènes dans les villes et les campagnes. Ainsi, la gendarmerie veillait à la tranquillité publique et au bon ordre dans les campagnes et la police dans les périmètres urbains.

Le dualisme police/gendarmerie s'est perpétué lors de l'accession des États francophones à l'indépendance, avec ses tares coloniales que les populations continuent malheureusement de subir. Au-delà de leur comportement souvent répressif envers les citoyens, ces forces, dont la coexistence a été dictée initialement par un souci de complémentarité, entretiennent des relations conflictuelles apparentes ou larvées fortement préjudiciables à la lutte commune contre l'insécurité. Le Burkina Faso n'échappe pas à ce constat négatif : c'est pourquoi le cas de sa police municipale, qui fait partie intégrante des forces de police dans le cadre de la sécurité intérieure, paraît digne d'intérêt.

I. CONTEXTE HISTORIQUE, GÉOSTRATEGIQUE ET POLITIQUE

Le Burkina Faso, ex-colonie française, a accédé à l'indépendance le 5 août 1960. Au lendemain de son indépendance, l'ex-colonisateur a tenté de faire de Bobo-Dioulasso la deuxième ville du pays, une base militaire sous-régionale en raison de sa position géostratégique⁶³.

Le Burkina Faso est l'un des pays de la sous-région où l'armée a joué et continue de jouer un rôle majeur dans la gestion des affaires de l'État. En effet, depuis son indépendance, le pays a connu onze régimes dont quatre constitutionnels et sept d'exception, soit un changement de régime tous les quatre ans.

63. 43° BIMA installé à Port-Bouët en Côte d'Ivoire.

Le régime militaire qui s'est installé le 4 août 1983 est certainement celui qui mérite une attention particulière, en raison de sa nature révolutionnaire qui a bouleversé le pays⁶⁴. En ce qui concerne spécifiquement les forces armées et de sécurité, la révolution du 4 août 1983 a sérieusement remis en cause les valeurs militaires comme la discipline et l'ordre hiérarchique établis par une forte politisation imposée et organisée. En effet, l'instauration des comités de défense de la révolution (CDR) au sein des populations et des comités de service révolutionnaires (CR) dans tout l'appareil étatique a sapé les fondements militaires et paramilitaires traditionnels. Ce nouvel ordre politico-militaire que dictait la défense de la révolution laisse encore des traces, malgré la rectification intervenue le 15 octobre 1987 et les changements entrepris au sein des dites forces de sécurité depuis 1991 avec le retour à une vie constitutionnelle. Le célèbre slogan des CDR, « un militaire sans formation politique et idéologique est un criminel en puissance », reste encore vivace dans l'esprit militaire et a même suscité des émules politiques au sein des corps armés, dont certains éléments militent ouvertement dans les partis politiques ou sont élus à l'Assemblée nationale.

Outre cette politisation des forces armées et de police, la création des bataillons populaires d'intervention rapide (BAPIR), issus du concept de la « guerre populaire généralisée », a entraîné une distribution anarchique et massive d'armes de guerre incontrôlées dont certaines alimentent, à n'en pas douter, le grand banditisme qui sévit dans le pays, voire dans la sous-région⁶⁵.

La police municipale, objet de la présente étude, n'a pas échappé à la bourrasque révolutionnaire qui l'a purement et simplement supprimée. En effet, créée en 1977, elle a été supprimée le 1^{er} janvier 1984, soit aux premières heures de la révolution⁶⁶.

Depuis la Constitution du 11 juin 1991, le Burkina Faso a renoué avec un régime constitutionnel de type semi-présidentiel qui consacre la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ce régime est ouvert au multipartisme et à de nombreux médias privés qui participent à l'animation politique et enrichissent fortement le débat démocratique. Il a également permis le retour de

64. L'avènement du Conseil national de la révolution présidé par le capitaine Thomas Sankara tué lors des événements du 15 octobre 1987 qui portèrent l'actuel Président Blaise Compaoré au pouvoir.

65. Le Burkina doit en effet faire face à un nombre croissant de menaces de nature transnationale. Enclavé et donc dépourvu de tout débouché maritime, le Burkina Faso constitue une plaque tournante pour les trafics de tout genre en direction ou en provenance des États voisins. Ces trafics portent notamment sur les armes légères, drogues, pierres précieuses, bétail, bois, café et cacao. Outre ces trafics découlant de sa position centrale, le Burkina a été impliqué aussi d'une manière directe ou indirecte à partir des années 1990 dans certains conflits armés internes dans la sous-région (Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire). Ces conflits ont, sans aucun doute, contribué et continuent de contribuer à la montée de l'insécurité dans la sous-région.

66. Décret n° 77/001 du 11 janvier 1977 portant création d'une police municipale au Burkina Faso ; Kiti n° AN/014 du 1^{er} janvier 1984 portant dissolution de la police municipale. Le mot « kiti » signifie décret en langue nationale.

la police municipale jugée indispensable dans le cadre de la décentralisation administrative intégrale du pays.

II. LOI PORTANT SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La loi n° 032-2003/AN du 14 mai 2003 définit les principes généraux de la sécurité intérieure au Burkina Faso et les forces qui l'assurent. Ces principes généraux concernent :

- la définition et la mise en œuvre de la police de proximité ;
- le maintien de l'ordre ;
- les compétences territoriales et d'attribution des forces de police et de gendarmerie ainsi que le domaine de compétence des sociétés privées de sécurité ;
- le renforcement de l'efficacité et de l'efficience des forces de sécurité intérieure ;
- la promotion de la coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité et le terrorisme ;
- la protection civile et la prévention de l'insécurité.

Les forces de sécurité intérieure désignent l'ensemble des forces de police (police nationale et police municipale), de gendarmerie, des sapeurs-pompiers et des autres corps paramilitaires intervenant dans le domaine de la sécurité intérieure de manière permanente. Les forces militaires peuvent être requises à titre exceptionnel et ponctuel pour des missions de sécurité intérieure précises et limitées dans le temps et l'espace.

Selon l'article 2 de la loi susmentionnée, la sécurité intérieure, qui relève de la défense civile, a pour objet :

- d'assurer la protection permanente des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national ;
- de veiller à la sûreté des institutions de l'État ;
- de veiller au respect des lois et au maintien de la paix et de l'ordre publics.

La loi définit également les compétences territoriales et d'attribution des forces de police et de gendarmerie.

Compétences territoriales et d'attribution des forces de police et de gendarmerie

Compétences territoriales

La police et la gendarmerie ont compétence sur l'ensemble du territoire national pour l'exécution de leurs activités de police. Un règlement d'administration précise toutefois les zones de compétence territoriales respectives en fonction

des spécificités propres à chaque force de sécurité.

La compétence territoriale de la police municipale est circonscrite aux limites communales⁶⁷.

Compétences d'attribution

La police nationale assure des missions de police administrative, de police judiciaire et de défense civile. À ce titre, elle est chargée :

- de veiller à l'observation des mesures réglementaires en matière de sécurité, de salubrité et de sûreté ;
- d'assurer le maintien et le rétablissement de l'ordre public ;
- de délivrer des documents administratifs définis par les lois et règlements ; d'assister les administrations ;
- d'assurer la surveillance du territoire, la protection des institutions, des populations et des biens ;
- d'exécuter des activités de police judiciaire conformément aux dispositions du code de procédure pénale.

La gendarmerie nationale, outre ses missions militaires de défense nationale et de police militaire, assure les mêmes missions de police administrative et de police judiciaire et de défense civile que la police nationale.

La police municipale veille à l'exécution des mesures relevant du pouvoir de police du maire en matière de sûreté, de salubrité et de tranquillité publiques. Les compétences de police judiciaire du maire ne peuvent être déléguées au personnel de la police municipale. En cas de crime ou de flagrant délit, le personnel de la police municipale est tenu d'appréhender l'auteur et de le conduire devant l'officier de police judiciaire territorialement compétent le plus proche (art. 21).

Le Burkina Faso a adopté en 2005 un plan d'action pour la mise en œuvre d'une police de proximité⁶⁸ pour faire face à la montée galopante de l'insécurité et du grand banditisme. La police de proximité se définit comme un modèle de gestion de la sécurité publique axée sur la communauté. Elle tire sa source des limites objectives des méthodes de la police traditionnelle, méthodes dont les caractéristiques principales résident, d'une part, dans la forte centralisation des centres de décision et de conception et, d'autre part, dans la non-participation des bénéficiaires de la sécurité et victimes de l'insécurité.

67. Lois n° 40/98/AN du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso et n° 41/98/AN du 6 août 1998 relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

68. Décret n° 2005-263/PRES/PMP/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 18 mai 2005 portant plan d'action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso.

À l'analyse, le concept burkinabé apparaît comme un mélange du concept de « police de proximité territoriale » et de celui de « police de type communautaire » :

- la police de proximité territoriale est conçue dans le cadre d'une police nationale fortement centralisée qu'il convient de déconcentrer en vue de la mettre au plus près des populations pour plus d'efficacité dans l'intervention ;
- la police communautaire s'inscrit dans un contexte de décentralisation administrative et se veut locale, c'est-à-dire attachée à la collectivité dont elle dépend.

La police de proximité telle que décrite dans le concept burkinabé semble une innovation en ce qu'elle se veut de type communautaire tout en ignorant la police municipale qui s'y apparente dans sa stratégie d'approche. (? ? ?)

La police municipale participe nécessairement du secteur de la sécurité intérieure et devrait de ce fait figurer dans le plan d'action de mise en œuvre de la police de proximité tant il est indéniable qu'elle est indispensable au concept même de police communautaire. En effet, c'est en se servant de la police municipale que la police nationale pourrait atteindre ses objectifs sécuritaires.

III. NAISSANCE ET ÉVOLUTION DE LA POLICE MUNICIPALE DANS LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Traiter de la naissance et de l'évolution de la police municipale, c'est évoquer la décentralisation administrative intégrale et la commune auxquelles cette police doit son existence.

La décentralisation administrative

L'organisation administrative du Burkina Faso repose sur les lois n° 40/98/AN du 3 août 1998 portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso et n° 41/98/AN du 6 août 1998 relative à l'organisation de l'administration du territoire au Burkina Faso.

Au sens de la loi n° 40/98/AN, la décentralisation consacre le droit des collectivités territoriales ou locales à s'administrer librement et à gérer des affaires propres en vue de promouvoir le développement à la base et de renforcer la gouvernance locale.

La collectivité territoriale est une subdivision du territoire dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle constitue une entité d'organisation et de coordination du développement. Les collectivités territoriales sont la région et la commune⁶⁹.

Le pays compte en tout 13 régions administratives composées de 45 provinc-

69. *Idem*.

es et 345 départements. Les départements constituent autant de communes.

La commune

La commune est la collectivité territoriale de base. Elle est administrée par un maire élu, assisté par des adjoints et un conseil municipal.

Il existe au Burkina Faso deux types de communes : la commune urbaine et la commune rurale. La première est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de 25 000 habitants et dont les activités économiques génèrent des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins 25 000 000 de FCFA.

La seconde est organisée en secteurs et le cas échéant en villages avec une population d'au moins 5 000 habitants et dont les activités économiques génèrent des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins 5 000 000 de FCFA.

Chaque commune, qu'elle soit urbaine ou rurale, peut mettre sur pied sa police municipale et l'organiser selon ses moyens.

IV. LES COMPÉTENCES DES COMMUNES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Aux termes des dispositions de la loi n° 041/98/AN, la commune reçoit les compétences suivantes :

- la police administrative dans le ressort communal ;
- la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- la lutte contre la divagation des animaux et la réglementation de l'élevage en milieu urbain ;
- le contrôle de l'application des règlements sanitaires ;
- le pouvoir réglementaire dans le périmètre urbain ;
- le contrôle du respect de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels.

L'ensemble de ces compétences incombe au maire qu'il exerce avec l'aide de la police municipale.

V. LA POLICE MUNICIPALE

Aux termes du décret précité, il a été créé au Burkina Faso une force de police appelée police municipale dont le ressort territorial est la commune. Au stade actuel de l'application dudit décret, 22 polices municipales de taille et d'importance variables ont été mises sur pied (*voir tableau ci-après*).

Communes	Effectifs
Banfora	10 dont aucune femme
Batié	3 dont aucune femme
Bittou	10 dont aucune femme
Bobo-Dioulasso	126 dont 21 femmes
Dédougou	8 dont 2 femmes
Diapaga	4 dont 1 femme
Diébougou	9 dont 1 femme
Djibo	8 dont 1 femme
Fada N’Gourma	13 dont 4 femmes
Gaoua	10 dont aucune femme
Houndé	10 dont aucune femme
Kaya	7 dont 3 femmes
Koudougou	28 dont 6 femmes
Koupèla	9 dont aucune femme
Léo	9 dont 4 femmes
Niangoloko	4 dont aucune femme
Orodara	5 dont aucune femme
Ouagadougou	363 dont 33 femmes
Ouahigouya	19 dont 1 femme
Pouytenga	9 dont aucune femme
Tenkodogo	9 dont 1 femme
Yako	10 dont aucune femme

Au regard du ratio de surveillance d’habitants par policier municipal, toutes les polices municipales se valent. La commune de Ouagadougou, chef-lieu de la capitale du pays, avec sa police forte de 363 membres émerge du groupe tout en demeurant en deçà de l’effectif minimum requis pour assurer la surveillance et la protection de près de 2 000 000 d’habitants. En effet, le ratio dans la

commune de Ouagadougou est d'environ 5 500 habitants pour un policier.

Missions de la police municipale

Placée sous la direction d'un commandant et sous l'autorité du maire, la police municipale a pour missions :

- d'assister le maire dans l'exécution et le respect des règlements relatifs aux matières définies par les articles 68 et suivants de la loi n° 004/93/ADP du 12 mai 1993 portant organisation municipale au Burkina Faso dans le domaine des pouvoirs de police du maire ;
- de prêter son concours aux autres services publics ;
- d'assurer les services d'honneur lors des cérémonies et manifestations communales ;
- de constater par procès-verbaux les contraventions de simple police à la réglementation de police générale du maire, notamment celle relative à la protection des personnes et des biens, à la salubrité publique, à la lutte contre la divagation des malades mentaux et des animaux, à la tranquillité publique et au bon ordre dans la commune (art. 28 du code de procédure pénale) ;
- d'assurer la police administrative au sein de la commune, notamment en veillant :
 - au maintien et rétablissement de l'ordre ;
 - à la régulation de la circulation : à la prévention et au constat des accidents et des violations du code de la route ;
 - à la répression des infractions audit code ;
 - à la surveillance des aires de stationnement ;
 - à la surveillance des lieux et rassemblements publics ;
 - au contrôle des débits de boissons et autres lieux de loisirs : cinémas, vidéoclubs, etc. ;
 - à l'assistance aux services des impôts et taxes communales ;
- d'assurer des services et infrastructures communes ;
- d'assurer des prestations de services payants à des personnes privées dans certaines circonstances.

Statut de la police municipale

Le personnel de la police municipale est régi par le décret n° 95-292/PRES/MAT/MEFP//MJ du 20 juillet 1995 portant statut particulier des personnels dudit personnel.

Il comprend les corps des : agents de la police municipale ; sous-officiers de la police municipale ; officiers de la police municipale ; officiers supérieurs de la police municipale.

Pour avoir accès à tous les corps de la police municipale, le candidat doit résider dans la commune qui a ouvert le concours de recrutement et dans laquelle se déroulera toute sa carrière de futur agent municipal.

Le corps des agents

Aux termes du décret du 20 juillet 1995 portant statut particulier des personnels de la police municipale, les agents de la police municipale sont chargés, sous l'autorité des sous-officiers, officiers et officiers supérieurs, de veiller au respect de l'ordre, de la tranquillité et de la salubrité publics et de toute tâche d'exécution qui peut leur être confiée.

Ils sont recrutés par voie de concours direct ouvert par arrêté du maire aux candidats titulaires du certificat d'études primaires élémentaires (CEPE) ou de tout autre diplôme reconnu équivalent. La formation a lieu à l'École nationale de la police. La durée est de deux ans.

Le corps des sous-officiers

Les sous-officiers de la police municipale sont chargés, sous l'autorité des officiers et des officiers supérieurs de la police municipale, de l'encadrement des agents de la police municipale et de toute tâche d'exécution spécialisée qui peut leur être confiée.

Ils sont recrutés selon deux voies :

- concours direct ouvert par arrêté du maire aux candidats titulaires du brevet d'études du premier cycle (BEPC) ou de tout autre diplôme reconnu équivalent ;
- concours professionnel ouvert par arrêté du maire aux agents de police remplissant les conditions exigées pour l'accès audit corps.

La durée de la formation, qui a lieu à l'École nationale de la police, est de deux ans.

Le corps des officiers

Les officiers de la police municipale sont chargés, sous l'autorité des officiers supérieurs de la police municipale :

- d'encadrer les agents et les sous-officiers de la police municipale ;
- d'exécuter les missions spécialisées qui leur sont confiées.

Ils suppléent dans leurs fonctions les officiers supérieurs en cas de besoin.

Ils sont recrutés sur :

- concours direct ouvert par arrêté du maire aux candidats titulaires du baccalauréat (bac) ou de tout autre diplôme reconnu équivalent ;
- concours professionnel ouvert par arrêté du maire aux sous-officiers de la police municipale remplissant les conditions d'accès au dit corps.

La formation a lieu à l'École nationale de la police et dure deux ans.

Le corps des officiers supérieurs

Les officiers supérieurs de la police municipale assument des fonctions de conception, de direction et de contrôle. Ils exercent un pouvoir hiérarchique sur

l'ensemble des personnels placés sous leurs ordres.

Ils sont recrutés :

- par concours direct ouvert par arrêté du maire aux candidats titulaires d'une maîtrise en droit ou de tout autre diplôme reconnu équivalent ;
- par concours professionnel ouvert aux officiers de la police municipale remplissant les conditions d'accès audit corps.

La durée de la formation pour les candidats issus du concours professionnel est de trois ans et de deux ans pour ceux du concours direct.

À ce jour, seule la direction de la police municipale de Ouagadougou est placée sous la direction d'un officier supérieur de la police municipale. À titre transitoire et à la demande du maire, les fonctionnaires des corps de la police nationale assurent l'encadrement des unités de la police municipale. Dans les autres communes, l'encadrement est ainsi assuré par les cadres de la police nationale.

VI. LES RAPPORTS DE LA POLICE MUNICIPALE AVEC LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

Autorité du maire sur la police municipale

Le maire recrute et emploie les membres de la police municipale. Il jouit de ce fait d'une autorité évidente sur cette police que d'aucuns qualifient parfois de « sa police » notamment dans les situations d'intervention policière municipale en matière de maintien et de rétablissement de l'ordre public et d'appui aux agents des services fiscaux. Comme on le sait, la police municipale est placée sous l'autorité directe du maire qui appartient forcément à une famille politique. Cette appartenance ne le met pas à l'abri de comportements déviants dans l'emploi de la police municipale qui peut facilement servir à des règlements de comptes avec des adversaires politiques, surtout si le maire appartient au parti majoritaire au pouvoir.

La police municipale ayant une vocation sécuritaire pour tous au sein des communes, il revient à chaque maire d'exercer son autorité légitime et légale sur la police municipale tout en lui laissant la latitude nécessaire dans l'exécution de ses activités, dans le strict respect des lois et règlements, et dans un esprit républicain. La police municipale pourra ainsi s'assurer d'une intégration harmonieuse au sein des populations et renforcer davantage la sécurité intérieure.

Rapports avec les autres services déconcentrés et municipaux

La police municipale et les différents services déconcentrés et communaux entretiennent de bons rapports. L'ensemble de ces services bénéficie du concours de la police municipale. Il s'agit notamment des services fiscaux et de la voirie qui éprouveraient beaucoup de difficultés dans l'exécution de leurs

fonctions sans l'appui de la police municipale.

Rapports avec la police nationale

La police nationale assure pour le moment la formation et l'encadrement de la police municipale en attendant que celle-ci dispose de cadres suffisants pour un fonctionnement autonome. C'est dire combien les deux polices collaborent étroitement et travaillent dans une parfaite harmonie.

Rapports avec la gendarmerie

La police municipale et la gendarmerie entretiennent strictement des rapports de services occasionnels : maintien et rétablissement de l'ordre dans certaines situations, accidents de la circulation, commission de crimes ou de délits incombant à la gendarmerie et pour lesquels la police municipale est amenée à assister la gendarmerie.

Rapports avec les forces armées

Contrairement à la police nationale, la police municipale n'a pas connu depuis son retour dans le secteur de la sécurité intérieure de conflit majeur avec les forces armées dans l'exercice de ses activités. Ce climat est sans doute dû non seulement à la faible présence des agents municipaux sur le terrain mais aussi à leur encadrement efficace par les personnels de la police nationale.

Rapports avec les citoyens

Les rapports de la police municipale avec les citoyens sont faits de méfiance réciproque et de surveillance mutuelle.

L'exercice de la police administrative qui est l'activité principale des forces de police exige du tact et un professionnalisme à toute épreuve. Dans les faits, cela n'est pas souvent le cas. Le citoyen comprend mal le policier même lorsque ce dernier agit dans l'intérêt de sa sécurité. Les exemples de fouille dans les aéroports ont chaque jour leur part de querelle injustifiée entre policiers et passagers.

Les personnels de la police municipale qui sont encore à leur début rencontrent de nombreuses difficultés avec les citoyens rendus le plus souvent hargneux par des problèmes d'ordre social plutôt que par le comportement (parfois reprochable, il est vrai) desdits agents. Par ailleurs, réprimer par exemple les infractions en matière de circulation routière dans une commune comme celle de Ouagadougou qui compte des centaines de milliers de cycles n'est nullement chose aisée pour les policiers municipaux confrontés à des usagers qui ignorent le code de la route ou qui, lorsqu'ils le connaissent, refusent de la respecter.

En fait, l'intégration que l'on était en droit d'attendre de cette police locale au

sein de la population tarde à venir. Gageons qu'elle se fera par la professionnalisation, la patience et la discipline.

La discipline au sein de la police municipale

Le personnel de la police municipale est astreint au port de l'uniforme et est régi par un règlement de discipline générale d'essence militaire. Une telle discipline pour une police civile et de surcroît de type semi-communautaire, c'est-à-dire ayant vocation à s'intégrer au sein de la population, ne semble pas appropriée. En effet, elle pourrait constituer un obstacle majeur à son intégration et rendre par ailleurs plus délicats les rapports entre la police municipale et les forces armées. L'exemple des relations en République démocratique du Congo entre les policiers régis par un règlement de discipline générale militaire et les membres des forces armées est assez illustratif. Dans ce pays, il n'est pas rare d'assister à des scènes pour le moins insolites où des chefs militaires font arrêter et garder dans des cellules disciplinaires militaires des responsables de la police pour « manque » de respect militaire ou refus d'exécuter les ordres (le plus souvent illégaux) qui leur ont été donnés. La préoccupation majeure du policier congolais est aujourd'hui d'être très rapidement débarrassé de ce joug militaire. Au Burkina, il est tout aussi impérieux que la police municipale demeure entièrement civile en vue de faciliter ses rapports non seulement avec les forces armées mais aussi avec tous ceux bénéficiant de ses services, surtout les citoyens. La police municipale doit absolument avoir une place de choix dans la sécurité intérieure au Burkina Faso afin de servir de vecteur pour réduire les tensions entre les forces classiques de sécurité et les populations encore méfiantes à leur endroit.

VII. LE CAS DE LA POLICE MUNICIPALE DE OUAGADOUGOU

Parmi les polices municipales, celle de Ouagadougou mérite une attention particulière en raison de son ancienneté, de son importance et de son fonctionnement qui en ont fait un modèle non seulement pour les autres polices municipales mais aussi pour certains pays de la sous-région, comme le Bénin, le Mali et le Togo, qui par le biais de visites des responsables en matière de sécurité intérieure ont manifesté leur intérêt pour cette police.

Créée en 1995, la police municipale de Ouagadougou compte 330 hommes et 33 femmes pour une population de près de 2 000 000 d'habitants, soit un taux de couverture de 5 500 habitants par policier. C'est dire qu'elle se présente comme une goutte d'eau dans l'océan, quand on sait que le ratio idéal de surveillance par policier se situe dans l'ordre de 350 à 400 policiers par habitant. Malgré ces faibles effectifs, la police municipale de Ouagadougou abat un travail conséquent.

Organisation de la police municipale

La police municipale de Ouagadougou est organisée comme suit :

- une direction ;
- un poste de commandement radio ;
- des unités mobiles d'intervention ;
- des arrondissements ;
- des unités cyclistes et piétonnes ;
- des équipes d'intervention rapide ;
- une équipe permanente chargée des plaintes.

Le poste de commandement radio est la cellule de coordination de la police municipale. Il assure la gestion des appels radio en matière d'urgence et de sécurité. Il a aussi pour mission d'assurer la gestion des appels téléphoniques et le suivi des demandes d'intervention afin de répondre à la mission de service public de la police municipale.

Dans le cadre de la police administrative, tout citoyen peut appeler directement le poste de commandement radio de jour comme de nuit.

Les unités cyclistes et piétonnes assurent la police administrative par des patrouilles quotidiennes à travers l'ensemble de la commune. Elles interviennent également dans les recouvrements des services fiscaux de la commune.

Bilan des activités de la police municipale de Ouagadougou (2000-2008)				
Année	Lutte contre la divagation des animaux	Conduite de malades mentaux dans des centres de soins	Cycles mis en fourrière	Automobiles mises en fourrière
2000	4 325 animaux saisis	89	4 796 (1997-2001)	3 586 (1997-2001)
2001	5 234	178	-	-
2002	3 359	33	5 503	461
2003	2 565	19	4 805	474
2004	631	137	7 935	761
2005	412	279	9 777	587
2006	22	209	12 219	1 247
2007	245	333	12 031	985
2008	64	381	11 041	1 265
Total	16 857	1 658	78 107	9 366

Bilan des abattages clandestins d'animaux (2005-2008)	
Année	Nombre de carcasses
2005	53
2006	67
2007	265
2008	92
Total	477

Ces activités peuvent paraître insignifiantes sur le plan purement numérique. Mais, en réalité, elles revêtent une grande importance en termes de contribution au renforcement de la sécurité intérieure.

VIII. LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DU RÔLE DE LA POLICE MUNICIPALE DANS L'APPAREIL DE SÉCURITÉ INTERNE

La police municipale balbutie encore et cherche toujours son point d'ancrage dans l'appareil sécuritaire du Burkina Faso. Pourtant, sa place y est indéniable en raison des nombreux défis que les forces de sécurité classiques ont à relever. Son implantation dans les périmètres urbains peut permettre aux autres forces de police et de sécurité intérieure de se consacrer davantage à la lutte contre les nombreux fléaux que sont, notamment : le grand banditisme, la criminalité transfrontalière, le trafic de drogue et la corruption galopante.

L'État doit encourager non seulement les différentes communes à se doter de leur propre police mais encore à les soutenir financièrement et matériellement.

La police municipale apparaît, il faut le répéter, nécessaire et utile dans le secteur de la sécurité intérieure. Malgré les faibles moyens des communes, les recommandations suivantes pourraient contribuer à la mise sur pied dans l'ensemble des communes d'une police municipale et à son fonctionnement efficient et efficace. Il s'agit notamment :

- du renforcement de l'aide et l'assistance de l'État à l'implantation de la police municipale ;
- de l'aide apportée par l'Association des municipalités du Burkina Faso aux communes les plus démunies dans la mise sur pied de leur police, par le biais d'un appel à un fonds de solidarité municipal ;
- du recrutement de tout candidat désirant résider dans la commune plutôt

- que l'obligation d'être résident ; cela augmenterait la qualité du rendement des agents car l'obligation pour les agents d'être résidents de la commune pourrait avoir des effets pervers sur le fonctionnement de la police municipale. En Afrique en général, et au Burkina en particulier, un salarié en service dans la localité de sa résidence habituelle est appelé à « faire du social à vie » ;
- de la prise en compte du genre dans les recrutements tant il est vrai que le changement dans toute société passe par la femme ;
 - de la bonne gouvernance et la transparence sécuritaires ;
 - du contrôle de l'action de la police municipale par le conseil municipal ;
 - de la poursuite des émissions sur le sujet par la chaîne de télévision Canal 3 pour mieux faire connaître la police municipale aux populations ;
 - de l'institution de « boîtes à suggestions » pour les bénéficiaires des prestations de la police municipale en vue d'orienter et d'améliorer lesdites prestations ;
 - du changement des méthodes de travail rompant avec les polices classiques en menant ou renforçant des actions comme : la visite des ménages pour la sensibilisation sur l'hygiène, notamment les eaux usées et les déchets ; la régulation systématique du trafic aux heures d'affluence au profit surtout des écoliers et des élèves ; la diligence dans les réponses aux appels de secours émis par les familles, face notamment au fléau de l'abus de drogue et d'alcool par la jeunesse ;
 - du renforcement des patrouilles cyclistes et pédestres qui permettent de mieux s'intégrer au sein de la population ;
 - de mettre l'accent sur la professionnalisation des personnels de la police municipale et l'adaptation et le renforcement des équipements ;
 - enfin de la lutte contre la dépolitisation de la police municipale qui doit être mise au service de tous les citoyens des communes du Burkina Faso.

CONCLUSION

La sécurité intérieure repose de nos jours sur la notion de sécurité globale, c'est-à-dire la prise en compte de tous les fournisseurs potentiels de prestations sécuritaires, quels qu'ils soient. Cette vision holistique donne ainsi une place de choix à la police municipale dans un pays comme le Burkina Faso. Certes, les communes disposent de ressources fortement limitées mais il n'existe pas de petite police en matière de sécurité au profit des personnes et des biens. Parfois un simple coup de sifflet ou un cri au secours face à un malfaiteur peut sauver une vie voire des vies. Du reste, ne dit-on pas que la vue du gendarme ou du policier est le début de la sagesse ? C'est dire qu'en matière de sécurité aucun effort de renforcement des moyens en hommes, si minime soit-il, ne doit être négligé ou méprisé.

Le modèle de la police municipale pourrait tempérer la guerre doctrinale, parfois sans merci, que se livrent les défenseurs de la police de proximité territoriale de type francophone et ceux de la police communautaire de type anglo-saxon. En effet, elle apparaît comme une solution médiane consistant en une cohabitation harmonieuse et complémentaire de ces deux types de police. D'un côté, une police nationale fortement déconcentrée et la plus proche possible des populations, d'où sa proximité territoriale et, de l'autre, une police municipale, certes de moindre importance spatiale mais de type communautaire, c'est-à-dire intégrée au sein de la communauté.

L'expérience de la police municipale du Burkina Faso fait des émules dans la sous-région. Cette police prouve suffisamment, de par son importance croissante, son rôle non négligeable, voire incontournable, dans le secteur de la sécurité intérieure qui exige, selon la nouvelle vision prônée par le concept de la réforme du secteur de sécurité (RSS), une prise en compte intégrale des différents acteurs prestataires de services de sécurité. L'approche sécuritaire du Burkina Faso est originale en ce sens qu'elle concilie deux tendances conflictuelles pour les rendre complémentaires dans leur différence.

Elle semble cependant pécher par défaut. En effet, bien que la loi sur la sécurité intérieure inclue expressément la police municipale dans son dispositif, elle reste muette quant à son rôle. L'on comprend dès lors pourquoi le plan d'action pour la mise en œuvre d'une police de proximité n'y fait pas non plus allusion. Pourtant, il est grandement temps de l'inclure dans le plan d'action de la police de proximité. Son impact fortement positif dans les communes où elle existe confirme chaque jour davantage son importance sécuritaire et en fera à coup sûr au fil du temps une police véritablement communautaire avec, sans aucun doute, un effet d'entraînement sur les autres forces de sécurité, contribuant ainsi à un meilleur respect des lois et règlements républicains pour un Burkina Faso toujours mieux sécurisé.

Les gendarmes en opérations extérieures

PAR HERVÉ DAGÈS

Les opérations de maintien de la paix (OMP), qu'elles soient de nature militaire ou civile, sont un outil mis à la disposition des organisations internationales pour aider à la stabilisation ou à la reconstruction des États défailants. Dès lors, c'est au moyen d'une vision transverse des problématiques liées au continuum guerre-crise-paix que leur problématique doit être abordée. La conscience que les questions de paix et de sécurité dans le monde dépassent le cadre strictement militaire amène notamment à élargir les concepts de gestion de crise aux aspects civils. La partie la plus visible en est le déploiement de forces de police et de gendarmerie⁷⁰.

Il n'y a pas de modèle unique de gendarmerie ; chacune a sa personnalité propre, liée à son histoire et à son environnement. Néanmoins, deux principes communs les régissent toutes : un statut militaire et l'exercice à titre principal de fonctions de police. De la conjugaison de ces deux éléments découlent plusieurs caractéristiques :

- un type de force de police robuste — ou rustique, pour reprendre l'expression du général d'armée Roland Gilles, directeur général de la gendarmerie nationale française,
- une capacité d'action sur l'ensemble du spectre de la crise,
- une possibilité d'engagement sous direction civile comme sous commandement militaire.

Les forces de type gendarmerie ne sont pas les seules présentes sur le théâtre international. Elles ont néanmoins une tradition de déploiement liée tout à la fois au rôle propre qu'elles jouent au sein des forces armées et à leur savoir-faire policier. Il paraît donc particulièrement intéressant de concentrer notre attention sur la plus-value des gendarmeries en opérations extérieures⁷¹.

Cette implication internationale répond aux enjeux très larges et de plus en plus d'actualité d'une approche globale des questions de sécurité et de maîtrise de l'environnement international.

70. En 2009, la participation de policiers aux OMP s'élève : pour l'ONU, à plus de 10 000 policiers originaires de 87 pays au sein de 12 missions ; pour l'UE, à plus de 2 000 policiers originaires de 33 pays au sein de 11 missions.

71. Les exemples illustrant cet article ne sont pas pris exclusivement sur le continent africain, car les théâtres des Balkans et de l'Afghanistan sont particulièrement révélateurs des nouvelles évolutions de l'engagement extérieur des forces de gendarmerie.

Le premier atout des gendarmeries : la polyvalence

La polyvalence des gendarmeries leur permet, au sein des opérations extérieures, d'être placées indifféremment sous commandement militaire ou civil. Cette possibilité leur est naturellement accordée par leur double compétence de force militaire et de force de police.

L'emploi des forces de gendarmerie en opérations extérieures remonte à Napoléon I^{er} 72. Les unités prévôtales et combattantes de la gendarmerie accompagnaient en effet, jusqu'à la moitié du XX^e siècle, régulièrement les armées. Mais, avec l'apparition des missions de maintien de la paix, l'emploi des gendarmeries est passé du rôle traditionnel de force prévôtale à celui de force de police à part entière.

En opérations, la gendarmerie est aujourd'hui en mesure de fournir aux armées trois fonctions principales bien distinctes, à savoir l'accompagnement des forces par le biais de la fonction de prévôté, la sécurité publique et des expertises.

La prévôté s'inscrit depuis des temps immémoriaux dans le sillage des armées. Elle représente toujours l'unique mission de certaines gendarmeries en opérations extérieures comme la gendarmerie royale marocaine. Cependant, la prévôté décrite par Maurice Genevoix, cette « prévôté aux trousseaux des soldats en vadrouille, et qui met au cœur des soldats cette haine contre leurs persécuteurs, contre les cognes » a depuis longtemps disparu. La prévôté n'effectue plus aujourd'hui que les missions de police judiciaire et d'appui au contentieux au sein des armées en opérations extérieures⁷³.

72. « Une troupe chargée de maintenir l'ordre au-dedans ne doit pas être privée de l'honneur de servir la grandeur de la patrie au-dehors : elle n'en reviendra que meilleure et plus respectée », Napoléon I^{er}, 1806.

73. La prévôté n'est pas une police militaire (PM) au sens otanien ou américain du terme. Les PM mènent des missions de soutien opérationnel, conduites par du personnel militaire désigné, organisé, entraîné et équipé, utilisant des techniques spécifiques de police militaire. Ces missions sont l'appui à la mobilité, la sécurité, la gestion de personnes capturées et certaines fonctions de police. Elles sont conduites sur l'ensemble du spectre des opérations militaires. La nature des PM pose un problème lorsque celles-ci sont engagées dans des opérations judiciaires touchant la population ou de formation des polices civiles locales, car les PM ne peuvent pas se prévaloir, contrairement aux forces de type gendarmerie, d'une continuité entre les fonctions de police exercées sur le territoire national et en opérations extérieures ; même si les gendarmes en opérations (hormis les prévôts) perdent leur compétence judiciaire.

La France vient de ratifier le STANAG 2296 avec les réserves suivantes :

- Le principe de la PM tel qu'il est défini dans le STANAG est incompatible avec la législation française qui sépare les pouvoirs disciplinaire et pénal.
- La France dispose d'unités militaires de circulation routière qui peuvent accomplir certaines missions confiées aux PM (contrôle de la circulation, sécurisation de zone).
- La gestion des personnes capturées n'est pas du ressort de la prévôté de théâtre.
- La prévôté n'est pas compétente pour enquêter sur les activités criminelles civiles locales. Son champ d'action se limite à connaître des infractions de toute nature commises par ou contre les forces armées françaises.
- Les opérations de dédouanement n'entrent pas dans les attributions de la prévôté.

Le contrôle de foule relève en France de la gendarmerie nationale et non pas de la prévôté aux armées.

- La fonction de sécurité publique menée au sein des armées par les unités de gendarmerie a pour but principal de protéger la force contre les menaces d'ordre non militaire. Ce fut la mission des escadrons de gendarmerie mobile français déployés au sein de la KFOR (Kosovo Force) à Mitrovica (Kosovo) ou en Côte d'Ivoire au sein de l'opération Licorne. Les menaces non militaires étant par nature polymorphes et diffuses, le commandement militaire a souhaité disposer d'outils spécialisés dans la collecte d'informations relevant du champ de la sécurité publique. En l'absence de capacités purement militaires dans ce domaine, il a fait naturellement appel aux forces de type gendarmerie pour l'assister. C'est ainsi que sont nés des concepts tels que les Multinational Specialized Units (MSU), conçues par les carabinieri italiens, ou les pelotons de gendarmerie de surveillance et d'intervention (PGSI) français déployés dans les Balkans. Les MSU, contrairement aux autres contingents, n'ont pas d'aires de responsabilité définies et sont sous l'autorité du commandant des forces. Elles ont pour mission le renseignement d'ambiance⁷⁴, la gestion des troubles publics, l'aide au contrôle du territoire et des populations, et mènent des opérations dont les objectifs sont militaires (recherches opérationnelles pour la découverte de caches d'armes, par exemple). Toutefois, dans certains cas, elles peuvent conduire des missions de substitution de polices locales défaillantes jusqu'à ce que le transfert des responsabilités de police soit effectué au profit des autorités civiles locales. Il est intéressant de noter que, au sein de la chaîne de commandement militaire, le commandant des unités de gendarmerie sur un théâtre n'occupe pas un poste d'officier d'état-major traditionnel, mais assure, en plus de ses missions traditionnelles, la fonction de conseiller du commandant des forces pour l'emploi de la gendarmerie et pour l'ordre public.
- Enfin, les gendarmeries peuvent, en tant que de besoin, mettre à disposition du commandement militaire des unités hautement spécialisées dans les domaines d'expertise tels le contre-terrorisme, la gestion des prises d'otages de masse, la conduite d'enquêtes sur des crimes de guerre, etc.

La projection en janvier 2009 d'un peloton prévôtal de 21 militaires de la gendarmerie congolaise pour accompagner le contingent militaire déployé dans le cadre de la Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX), mise en place par la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), s'inscrit dans cette nouvelle approche d'engagement multidimensionnel. Ce peloton est chargé de la police judiciaire aux armées, de la

74. Le renseignement d'ambiance n'est en aucun cas obtenu par des moyens techniques spécifiques et ne porte pas sur les forces militaires adverses. Il ne concerne que la population locale et l'information ouverte.

recherche du renseignement, de la protection des biens et des personnes, de la police générale et de l'appui aux forces.

Par ailleurs, de façon complémentaire et indépendante, des policiers civils internationaux (CIVPOL) ou des Nations unies (UNPOL) sont présents dans une multitude d'opérations extérieures de nature civile⁷⁵. Le premier déploiement d'UNPOL remonte à l'opération de l'Organisation des Nations unies (ONU) au Congo (1960). Avec la mission onusienne en Namibie (1989), le concept d'emploi des UNPOL a pris sa véritable dimension. Actuellement, il existe une forte demande du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'ONU pour des UNPOL francophones⁷⁶. Il y a là naturellement une carte à jouer pour les gendarmeries. C'est ainsi que des gendarmes maliens participent à des missions en Haïti, en République démocratique du Congo et au Darfour et qu'une unité de la gendarmerie sénégalaise sert au sein de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

Prenant pleinement conscience des enjeux en cours, la gendarmerie nationale française s'est investie sans discontinuer pour participer au volet policier des diverses missions de maintien de la paix. Sollicitées de manière croissante par l'ONU et l'Union européenne dans le cadre des opérations relevant de sa politique européenne de sécurité et de défense (PESD), les forces françaises de gendarmerie ont d'ores et déjà participé à des missions sur tous les continents (Cambodge, Salvador, Haïti, Afghanistan, Timor-Oriental, Côte d'Ivoire, etc.).

Elles y mènent, aux côtés des polices à statut civil, des missions des plus variées de nature exécutive ou non, du type *mentoring*, *monitoring*, accompagnement, soutien, conseil, formation, restructuration, réforme de forces de police locales ou observation d'accords internationaux⁷⁷.

La capacité d'agir dans des environnements sécuritaires dégradés

Le second atout des gendarmeries réside dans la capacité de projeter une composante de police judiciaire et de sécurité publique au plus tôt sur un théâtre d'opérations⁷⁸. Cette capacité est favorisée par le statut militaire de son personnel qui permet la projection sur des théâtres non totalement sécurisés et par le type d'équipement de ces forces qui se situe entre celui des armées et celui des polices civiles.

Certaines gendarmeries peuvent détenir en propre des moyens conséquents,

75. Sur un même théâtre, il n'est pas rare de trouver des gendarmes relevant d'une opération multinationale militaire, d'une mission internationale civile et d'une initiative nationale.

76. Il existe une distinction au sein des OMP onusiennes entre, d'une part, les unités de police formées (FPU) et, d'autre part, les UNPOL agissant à titre d'enquêteurs ou de conseillers de manière plus individuelle.

77. Ces missions étant remplies indifféremment par des fonctionnaires de police ou par des gendarmes, leur détail n'est donc pas l'objet de cet article.

78. Il est à noter que la désignation des gendarmes, dans des pays tels les Pays-Bas ou la France, ne se fait pas nécessairement sur la base du volontariat pour ce qui est des unités constituées.

tels que des blindés, des armes lourdes ou des véhicules de transport de troupes. Certaines de ces forces sont d'ailleurs employées dans des opérations de combat de moyenne intensité. Pourtant, peu d'entre elles sont capables de s'engager seules sur un théâtre extérieur dégradé. Cette difficulté est atténuée par l'appartenance des gendarmeries aux forces armées : elles peuvent ainsi bénéficier du soutien de ces dernières dans des domaines tels que la projection stratégique, le prêt de moyens lourds (blindés, radios, brouilleurs...) ou de moyens de protection individuelle (gilets pare-balles, casques nouvelle génération...), la mutualisation du soutien de l'homme ou du matériel, la préparation opérationnelle avant déploiement, etc. Cette capacité est renforcée par la réactivité des gendarmeries. Les unités de gendarmerie mobile sont par essence des forces de projection intérieure autosuffisantes. En cas de nécessité et sur décision politique, elles sont en mesure, avec l'aide des armées, d'être projetées sur des théâtres extérieurs dans des délais particulièrement courts, comme ce fut le cas lors du montage de la mission EUMM Géorgie⁷⁹.

Cette capacité à intervenir dans des environnements non encore parfaitement sécurisés est capitale, car elle permet l'engagement d'une force de police dans le sillage immédiat des forces armées.

Cet engagement des gendarmeries dès la fin des phases de combat permet de combler au plus tôt le vide sécuritaire qui menace les sociétés de replonger dans le chaos et l'insécurité. Ce vide sécuritaire est, le plus souvent, lié au décalage des calendriers entre la fin des combats et le déploiement des premiers UNPOL ou CIVPOL. C'est ainsi qu'au Kosovo les gendarmes de la KFOR ont permis pendant plusieurs mois de réduire les conséquences pour la population locale du retrait des institutions policières et judiciaires serbes dans l'attente du déploiement de l'UNMIK (Interim Administration Mission in Kosovo). Au Kosovo, le commandant de groupement de gendarmerie mobile servant à Mitrovica commandait d'ailleurs, en cas de trouble à l'ordre public, les unités de gendarmerie dédiées au maintien de l'ordre, mais aussi les compagnies de combat de l'armée de terre françaises et étrangères ayant une capacité de contrôle de foule.

79. À la suite des démarches du Président Sarkozy et de M. Barroso auprès des parties au conflit les 8 et 9 septembre 2008, il a été décidé de mettre en place une mission européenne de 200 observateurs. L'accord prévoyait alors un déploiement effectif avant le 1^{er} octobre sous peine de caducité. La France, forte de la déclaration de capacité de projection de 160 à 180 gendarmes, proposait aussitôt de prendre la place de nation-cadre dans une opération de transition de trois à quatre mois. La gendarmerie a ainsi fourni l'assurance du lancement de l'opération, quelles que soient les possibilités de contribution des autres États membres. Cette capacité d'intervention en autonomie quasi totale constitue l'aboutissement d'un engagement croissant de la gendarmerie dans les opérations internationales et d'une implication active dans la réflexion doctrinaire et l'entraînement l'ayant amenée, notamment, à développer des capacités logistiques propres. La contribution des États membres s'est, au final, avérée satisfaisante. La gendarmerie a formé le premier contingent avec 43 des 200 observateurs européens déployés, dont l'adjoint du chef de mission, le général de corps d'armée Gilles Janvier. Au 1^{er} juin 2009, la participation de la gendarmerie nationale était de 36 personnels.

En Afghanistan, l'insécurité est en forte augmentation. Les militaires engagés découvrent de nouveau qu'il n'y a pas de sécurité sans forces de police efficaces. Les efforts de la communauté internationale se tournent donc vers la création de forces locales de police solides. C'est le mandat de la mission civile EUPOL (policiers sous l'égide de l'Union européenne) Afghanistan, mais cette dernière rencontre d'innombrables difficultés pour recruter du personnel, puis pour le déployer sur le terrain. Ce problème est naturellement bien identifié et, de toutes parts, il est fait appel aux capacités des forces de gendarmerie pour assurer la formation de la police dans les provinces.

À l'évidence, les provinces d'Afghanistan ont besoin avant tout d'une police rustique aux bases solides. L'abondance de matériels de haute technologie et de personnels souhaitée par certains n'est certes pas adaptée au problème. En revanche, la transmission des savoir-faire et savoir-être traditionnels des unités territoriales des gendarmeries acquis tout au long de leur histoire et des techniques modernes d'intervention de leurs unités de maintien de l'ordre, s'appuyant sur des moyens performants, semble bien adaptée aux préoccupations locales. Ce que l'on attend de la police afghane dans les provinces, et donc des forces de gendarmerie, c'est d'être capable, dans les zones pacifiées par les forces armées, de tenir le terrain. C'est-à-dire d'assurer l'ensemble du spectre des missions de police allant de la sécurité publique générale à la lutte anti-terroriste. En revanche, la lutte contre les groupes armés et les insurgés doit clairement rester de la compétence des armées. Il est intéressant de noter que cet engagement de la gendarmerie française dans la formation et l'accompagnement des policiers afghans devrait prendre la forme d'une mission de nature civile conduite sous chaîne de commandement militaire. En Afghanistan, la gendarmerie française, engagée dans les districts dans le cadre des Police Mentor and Liaison Teams (PMLT), est plus à même de commander les appuis feux des unités de l'International Security Assistance Force (ISAF) ou l'intervention de la force de réaction rapide indispensable à la sécurité de ses hommes. Mais la complémentarité gendarmerie-armée ne signifie pas interchangeabilité, les gendarmes ne savent pas faire ce que les militaires font, à savoir combattre, et inversement. À Mitrovica, c'est le savoir-faire des gendarmes intervenant sur le pont de l'Ibar, en chemisette bleue, au milieu des soldats de la KFOR caparaçonnés qui a permis de rétablir une situation des plus compromises.

La capacité de projection et d'intégration sur les théâtres où les dispositifs civils et militaires sont imbriqués est facilitée par l'interopérabilité des forces de type gendarmerie. Le gendarme est en effet formé à la fois comme militaire et comme policier. Il entend donc les deux langages et est à l'aise dans les deux milieux.

Les gendarmes ont donc, de par leur double culture militaire et policière, la capacité de s'intégrer dans les états-majors civils ou militaires, de développer

une planification des missions civiles cohérente avec celle des forces armées et de faciliter les relations entre forces armées et forces de police internationales ou locales sur un théâtre d'opérations.

L'enjeu majeur de la formation

L'intervention des gendarmeries s'inscrit dans un contexte de multiplication des mandats, de complexification des missions et de déploiement sur des théâtres de plus en plus dangereux. Elle ne peut donc plus être confiée à des gendarmes non préparés et à des gendarmeries non organisées.

La préparation des gendarmes aux opérations extérieures passe par le développement d'une formation spécifique dispensée au niveau national et international.

Au sein de l'Union européenne (UE), les centres de formation des forces de police européennes déployées dans des missions internationales se multiplient. En Italie, le Centre d'excellence pour les unités de police de stabilisation (COESPU) de Vicenza a pour ambition de former aux OMP 75 000 militaires, dont 40 000 Africains, d'ici à 2010. L'objectif du COESPU est de former 10 % de ce contingent aux aspects « police » des OMP, en portant effort sur les forces de type gendarmerie. En France, l'École des officiers de la gendarmerie nationale de Melun inclut dans son cursus de formation initiale des modules spécifiques et des exercices préparant les jeunes officiers à servir dans un environnement international ; le Centre national de formation aux langues et à l'international de Rochefort délivre un enseignement individuel à tous les militaires désignés pour servir en opérations extérieures ; le Centre national d'entraînement des forces de la gendarmerie (CNEFG) de Saint-Astier prépare les unités constituées de la gendarmerie à leur emploi en opérations extérieures dans des environnements dégradés, il est reconnu comme centre d'excellence par l'UE.

Après six stages de gestion civile des crises organisés au CNEFG au profit des forces de police et de gendarmerie de l'Union européenne, la gendarmerie nationale a souhaité donner plus de dimension à cette initiative française, en européenisant ce concept. Ce projet, baptisé European Union Police Forces Training (EUPFT), a rapidement suscité l'intérêt de la Commission européenne qui se l'est approprié dans le cadre de l'Instrument de stabilité. Désireuse de profiter de son expérience dans ce domaine, elle a désigné la gendarmerie comme premier opérateur. Plus de 600 policiers et gendarmes appartenant à 26 forces de 22 États membres de l'UE ont ainsi pris part à deux exercices de déploiement d'une force européenne de police. La Commission européenne a pérennisé le projet EUPFT, en faisant tourner cette formation dans différents pays. Le cycle 2009 a ainsi été confié aux carabinieri italiens. En Afrique, les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) fournissent un enseignement de qualité égale à celui dispensé en France et adapté aux réalités et aux moyens locaux. Deux d'entre elles sont spécialisées dans la formation au maintien de

la paix, à savoir l'École de maintien de la paix de Koulikoro-Bamako au Mali et l'École internationale des forces de sécurité intérieure — EIFORCES d'Awaé au Cameroun, dont la création est en cours de finalisation. Ce dernier projet a pour finalité de former, entraîner, recycler les unités de police constituées destinées aux OMP. L'EIFORCES est appelée à devenir la première institution africaine dans le domaine des missions non militaires de maintien de la paix. L'EIFORCES a ainsi pour objectif de former et de recycler les forces de sécurité intérieure de pays africains qui souhaitent participer activement aux opérations de maintien de la paix en Afrique ou qui se retrouvent eux-mêmes en situation de sortie de crise. Il s'agit donc non seulement d'inculquer des savoir-faire et des savoir-être à des unités constituées, mais aussi de donner aux cadres déjà formés une expertise propre aux opérations de paix. À court terme, l'objectif est de former ou de recycler annuellement six unités constituées de police et d'ins-truire 160 policiers au plan individuel, hommes et femmes, dans leur grande majorité africains.

Le cycle EURORECAMP, visant à entraîner les officiers africains à mener à bien une planification décisionnelle de gestion de crise au niveau du continent, associe naturellement les gendarmeries européennes et africaines. L'objectif est d'apporter un soutien au plan d'entraînement de la force africaine en attente (FAA) qui est l'un des éléments centraux de l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA). Depuis 2006, ce cycle intègre les problématiques de police.

Les forums de gendarmerie en Europe et en Afrique

Les opérations extérieures sont au cœur des préoccupations des gendarmeries de tous les continents. Les deux grands forums existants, à savoir la FIEP (pour France, Italie, Espagne, Portugal, du nom des premiers pays adhérents)⁸⁰ et l'OGA (Organisation des gendarmeries africaines)⁸¹, qui regroupent à elles deux plus de 20 gendarmeries, abordent régulièrement cette problématique à la recherche de solutions communes ou de bonnes pratiques. C'est ainsi que, au sein de la FIEP, a pu être initié le concept de la force de gendarmerie européenne (FGE) et de mise sur pied d'unités communes pour les opérations extérieures (gendarmerie nationale/maréchaussée royale néerlandaise ou gendarmerie nationale/gendarmerie roumaine). En outre, plusieurs partenariats ont permis à des centres de formation spécialisés (CNEFG de Saint-Astier, COESPU de Vicenza, Centre d'entraînement pour gendarmes d'Ochiuri en Roumanie) de développer

80. La FIEP regroupe les forces de police à statut militaire de l'espace euro-méditerranéen. C'est un lieu d'échange d'informations en matière de ressources humaines, d'organisation du service, de nouvelles technologies et d'affaires européennes. Elle est composée de la gendarmerie nationale française, de l'arme des carabinieri italiens, de la garde civile espagnole, de la garde nationale républicaine portugaise, de la gendarmerie turque, de la maréchaussée royale néerlandaise, de la gendarmerie royale marocaine et de la gendarmerie roumaine. La gendarmerie argentine et les carabinieri du Chili sont membres observateurs.

81.

la capacité de déploiement en urgence des forces de police, et notamment celles à statut militaire, ainsi que leur aptitude à gérer une opération de crise quelle que soit son intensité. Plus concrètement encore, les gendarmeries européennes ont souhaité se doter d'un outil intégré de gestion de crise, à savoir une force opérationnelle multinationale, pré-structurée, robuste et dotée de capacités de réaction rapide : c'est ainsi que la création de la FGE⁸² a été approuvée par la déclaration d'intention signée à Noordwijk (Pays-Bas) le 17 septembre 2004. Cette création s'est concrétisée par la signature d'un traité le 18 octobre 2007 à Velsen (Pays-Bas). Son concept opérationnel prévoit deux scénarios d'intervention (substitution ou renforcement des forces de police locales), mais aussi la participation à des opérations humanitaires ou de réforme du secteur de sécurité (RSS)⁸³.

La prise en compte de plus en plus marquée de la problématique du maintien de la paix sur le continent africain par les Africains eux-mêmes peut s'appuyer, pour les aspects policiers, sur l'ensemble cohérent constitué par les gendarmeries africaines, essentiellement, mais pas seulement, en zone francophone. Avec l'Organisation des gendarmeries africaines (OGA), elles seront prochainement à même d'apporter une réponse coordonnée. En effet, sur initiative du haut commandant de la gendarmerie et directeur de la justice militaire du Sénégal, l'OGA est entrée en vigueur en avril 2006 et concrètement lancée les 2 et 3 avril 2008 lors des assises de Dakar. Elle regroupe les gendarmeries de l'Algérie, du Bénin, du Burkina Faso, de la République centrafricaine, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Gabon, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et du Cameroun. La gendarmerie royale du Maroc a sollicité son adhésion. La convention de l'OGA lui donne des structures administratives solides, mais c'est surtout un document qui crée un cadre de coopération permettant la mutualisation ou l'harmonisation des formations, la coopération opérationnelle et le développement d'une banque de données afin de faciliter l'échange d'informations à vocation opérationnelle. Au sein de l'OGA, trois grands thèmes sont débattus par les bureaux sous-régionaux :

- la standardisation de la formation,
- la coopération policière,
- le maintien de la paix.

82. Les membres actuels sont la gendarmerie nationale (France), la garde civile (Espagne), la garde nationale républicaine (Portugal), l'arme des carabinieri (Italie), la jandarmeria (Roumanie) et la maréchaussée royale (Pays Bas). La gendarmerie militaire polonaise est partenaire de la FGE depuis le 8 mars 2007. Le statut d'observateur a été offert à la gendarmerie turque, lors du CIMIN (comité interministériel de haut niveau qui assure la direction politico-stratégique de la FGE) du 13 mai 2009. Le service de sécurité publique lituanien est, quant à lui, candidat au statut de partenaire.

83. La FGE dispose d'un état-major permanent et projetable de 30 officiers et sous-officiers, situé à Vicenza, et affiche une capacité initiale de réaction rapide de 800 personnes dans un délai de trente jours. Elle peut compter jusqu'à 2 300 personnes en comptant des états tiers contributeurs. La FGE est déployée actuellement au sein de la mission EUFOR ALTHEA en Bosnie (mission Berlin +), le CIMIN du 13 mai 2009 a vu les parties se prononcer sur un agrément de principe pour un engagement en Afghanistan.

Le retour sur la sécurité intérieure

Les missions OPEX (opérations extérieures) aident à réduire les risques de conflits entre États ou à l'intérieur des États en participant à leur stabilisation. Elles contribuent ainsi à la paix internationale. Au-delà, elles agissent aussi, indirectement, sur les effets transnationaux causés par l'instabilité des États, notamment sur la criminalité organisée (trafics d'êtres humains, de drogues ou d'armes par exemple). Le crime organisé se développe dans les zones grises des pays en situation de crise ou de post-crise comme la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la République démocratique du Congo, la Guinée ou l'Afghanistan. Par leur travail d'aide à la stabilisation des États et donc à la réforme du secteur de sécurité, les forces de gendarmerie participent indirectement à la lutte contre le crime organisé, en réduisant l'instabilité et parfois en comblant la vacuité étatique dont les réseaux criminels ont besoin pour agir. L'engagement des gendarmeries, tout comme des polices nationales, sur les théâtres d'opérations répond en conséquence à la nécessité de renforcer la sécurité intérieure de leur pays d'appartenance en contribuant à la stabilisation des nations en difficulté.

La stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 souligne bien ce lien : « Les conflits détruisent les infrastructures, y compris sociales, mais ils encouragent également la criminalité. » Les travaux du Groupe du futur, qui s'inscrivent dans le prolongement de cette stratégie, mettent notamment en exergue la nécessité de faire face à une interdépendance croissante entre la sécurité intérieure et la stabilité extérieure.

Il est toutefois difficile d'exploiter le lien entre les missions extérieures et la sécurité intérieure. En effet, certaines difficultés sont liées au mandat même des missions. L'action des missions sur le crime organisé est le plus souvent indirecte. Si la plupart des missions de police incluent dans leur mandat une action en matière de lutte contre la corruption, peu de missions extérieures sont directement concernées par les questions de lutte contre la criminalité organisée (exemples : mission de police en Bosnie-Herzégovine, mission EULEX Kosovo, MINUSTAH). Pour les autres missions, l'effet de ces dernières est donc diffus, lent et indirect.

En parallèle de la conduite de ces missions, la reconstruction d'organes administratifs et de systèmes de sécurité forts est une nécessité pour la communauté internationale. Les gendarmeries ont là encore un rôle particulier à jouer.

En premier lieu, elles proposent un modèle de dualité des forces de police adapté aux pays centralisés.

La démocratie repose sur l'équilibre des pouvoirs entre militaires et civils, mais aussi sur l'indépendance des fonctions judiciaires, législatives et exécutives. La séparation des pouvoirs au sein de la fonction policière est une nécessité démocratique. Dans les États de nature décentralisés, c'est la multitude des forces de police qui assure cette séparation. Dans les États plus central-

isés, l'existence de deux forces indépendantes l'une de l'autre offre aux autorités un choix qui brise les risques de monopole, d'obstruction, d'abus ou de contrôle politique. Les gendarmeries en raison de leur nature militaire sont fortes et solides, tout en étant moins perméables à la corruption et à l'influence politique. Ce modèle est naturellement non exclusif : dans tous les pays où l'on trouve une gendarmerie, elle coexiste avec une force de police.

La contribution à la réforme des forces de police

Trop souvent, la communauté internationale procède à la réforme des polices locales en s'appuyant sur les bonnes pratiques respectives de chacun des États participants. Si cette approche sectorielle est louable dans son objectif, elle est contestable dans ses résultats, considérant que l'addition des expériences, aussi pertinentes soient-elles, n'est pas la garantie d'un produit final cohérent. La juxtaposition des cultures et des pratiques, aussi bonnes soient-elles, empêche la constitution d'une police dont les différentes composantes sont capables d'agir ensemble.

En raison de la polyvalence de ses cadres, la gendarmerie est en mesure de proposer un cadre plus intégré pour la réforme des polices locales, en renforçant la cohérence générale des systèmes de réforme proposés.

Le concept de la gendarmerie est parfaitement adapté à certains pays en difficulté. C'est une force peu coûteuse qui repose sur un maillage territorial constitué de petites unités rurales adaptées aux données socio-géographiques des pays concernés et renforcé par des unités mobiles de sécurité publique générale. Elle est surtout en mesure d'apporter rapidement une sécurité minimale à la population dans un environnement instable.

Exemple de la Guinée-Bissau

En Guinée-Bissau, la participation de la gendarmerie à la mission EU-RSS a contribué, dans le domaine de la réforme du système policier :

- À la mise en place du cadre légal et notamment à la réglementation de l'intervention des forces armées au maintien de l'ordre en soulignant la prééminence de l'autorité civile.
- À l'organisation des forces de police et plus particulièrement à la création d'une garde nationale guinéenne (GNG) au statut militaire, chargée d'assurer la sécurité publique en dehors des grandes villes, le contrôle aux frontières terrestres et maritimes, la garde et la protection du président de la République. L'organisation territoriale de cette nouvelle force s'inspire largement de l'organisation de la gendarmerie française et des gendarmeries sœurs d'Afrique. Il en est de même pour le concept d'emploi.
- À la formation des personnels de la police et de la garde en tenant compte des réalités du pays.

Les limites de l'engagement des gendarmeries sur les théâtres extérieurs

L'engagement sur les théâtres extérieurs nécessite, certes, une volonté politique forte, mais surtout une stratégie d'ensemble, c'est-à-dire une administration en ordre de bataille, pour répondre aux enjeux et difficultés liées à de telles missions. La planification des missions de police est pourtant sous-développée au sein des ministères européens de l'Intérieur et il existe encore un vrai besoin de planification des aspects civils des opérations militaires. Le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, fort de son expérience des missions PESD, a bien compris cette problématique et a engagé un rapprochement de ses outils de planification et de conduite de ses directions générales VIII et IX, responsables respectivement des opérations militaires et des missions civiles, pour créer une direction de gestion de crise et de planification (*Crisis Management and Planning Directorate*) de niveau politico-stratégique.

L'engagement sur les théâtres extérieurs requiert aussi un investissement considérable en ressources humaines. La demande — qu'elle émane de l'UE ou de l'ONU — pour des forces de police rapidement déployables, solides et capables de travailler dans un environnement dégradé, est en constante augmentation. Il n'y a pas de contradiction absolue entre sécurité intérieure et opération extérieure, bien au contraire. La gendarmerie nationale française est forte de 100 000 hommes et femmes. Sur cet effectif global, un gendarme sur cent est employé en territoire étranger, dont plus de la moitié dans des missions internationales. L'Italie déploie 673 carabinieri en opérations extérieures. Ces efforts sont considérables, mais nécessaires. Cependant, il faut rappeler que les forces de police des États membres de l'UE ont comme mission première la sécurité des citoyens. Les forces projetées sont dans leur majorité prélevées sur des unités territoriales sur lesquelles pèse une attente très forte en termes de résultats dans la lutte contre la criminalité sur le territoire européen.

Pour ce qui concerne le personnel armant les missions, certains pays tels que l'Italie ou le Portugal disposent d'unités de carabinieri (deux régiments) ou de gardes républicains dédiées aux opérations extérieures auxquelles il est fait appel au fur et à mesure des besoins. En France, un groupement des opérations extérieures (GOPEX) à l'effectif de 60 personnels permet l'affectation de gendarmes dans des missions de longue durée sans grever le potentiel des unités opérationnelles, mais le volume de ce groupe est sans commune mesure avec le nombre de personnels déployés (plus de 500).

Par-delà la désignation des personnels, il faut aussi être capable de soutenir leur action en affectant des gendarmes dans des postes à responsabilité au sein des grandes organisations internationales. L'occupation de postes clés dans les organisations internationales et dans les missions est un facteur d'influence important. Elle permet la prise en compte des approches nationales dans la planification des missions, l'identification des objectifs, la définition des éléments de doctrine ou de formation et donc dans le recrutement des unités. Ce-

tte stratégie d'influence au niveau international passe aussi par une contribution des gendarmeries aux travaux permettant la définition des stratégies nationales de participation à ces missions et des doctrines d'emploi des forces.

CONCLUSION

À l'heure où certains pays voudraient imposer le modèle anglo-saxon des forces de sécurité qui réfute l'idée qu'une police à vocation civile puisse être de nature militaire, les forces de type gendarmerie montrent au contraire jour après jour qu'elles ont toute leur place, non seulement, dans nos espaces territoriaux, mais aussi hors de nos frontières. Les théâtres d'opérations irakiens, puis afghans, ont montré les limites de l'engagement des policiers civils et des polices militaires. Les Américains ne s'y sont pas trompés, le RAND Arroyo Center⁸⁴ démontre tout au long de son étude le besoin d'une force de stabilité pour les États-Unis aux capacités des forces de gendarmerie. L'engagement des gendarmeries ne saurait cependant se limiter à l'accompagnement des armées et au comblement du vide capacitaire entre force de police civile et force militaire dans les environnements très dégradés. L'étendue de leurs compétences policières les destine aussi à occuper des fonctions dans tout le champ missionnel des opérations de nature policière. La place des forces de police à statut civil dans ces missions n'est pas contestée, bien au contraire.

Les gendarmeries constituent indéniablement des outils utiles et recherchés du continuum guerre-crise-paix. Il n'en demeure pas moins qu'elles n'ont ni la vocation ni l'ambition de constituer à elles seules l'ossature policière des opérations de maintien de la paix.

Il ne faut pas perdre de vue le fait que l'axe principal d'effort des gendarmeries doit rester territorial. Les ressources sont limitées (en budget, en hommes, mais aussi en nombre de forces de type gendarmerie), alors que la demande est croissante. Les missions s'ouvrent plus vite qu'elles ne se ferment et une force, une fois déployée, a beaucoup de difficultés à se retirer. Cette absence de souplesse d'adaptation des dispositifs favorise la dispersion au détriment de la concentration des efforts.

L'engagement d'une force de type gendarmerie sur un théâtre doit relever d'une stratégie interministérielle claire de positionnement, qui répond, certes, aux besoins de l'organisation internationale responsable de la mission et de l'État hôte, mais aussi aux besoins sécuritaires de son propre pays. Ce dernier point, qui est encore au stade de chantier, constitue le véritable défi de demain des opérations extérieures.

84. Kelly, Terrence K., Seth G. Jones, James E. Barnett, Keith Crane, Robert C. Davis, Carl Jensen : *A Stability Police Force for the United States - Justification and Options for Creating U.S. Capabilities*, Prepared for the United States Army, 2009.

Réforme du secteur de sécurité au sein d'États francophones : quel est le rôle des policiers civils internationaux en opération de paix ?

PAR MATHIEU FERLAND, GAËLLE RIVARD PICHÉ & RENÉE-MAUDE LEBRUN

Les opérations de paix internationales se sont grandement complexifiées depuis le premier déploiement de Casques bleus au canal de Suez en 1968. Les missions de paix modernes sont multidimensionnelles, c'est-à-dire qu'elles comportent un volet militaire, policier et humanitaire. L'objectif de ces missions n'est plus seulement de maintenir la paix à la suite d'un conflit, mais de la consolider par une reconstruction des institutions politiques, économiques et sécuritaires du pays qui en est l'hôte. Cette réforme vise à amener les conditions propices à un développement durable à moyen et long terme. Par ailleurs, la communauté internationale est aussi graduellement arrivée à un consensus selon lequel le développement économique et social ne pouvait avoir lieu qu'une fois certaines conditions remplies en matière de stabilité et de sécurité (Martinelli et Klimis, 2009). La réforme du secteur de sécurité (RSS) est une des composantes essentielles à ce processus.

Alliant à la fois les impératifs de sécurité et de démocratisation, la RSS est ainsi vue comme permettant de rétablir la stabilité à la suite d'un conflit armé, tout en assurant le développement d'une paix durable, garantie par la mise en place d'institutions démocratiques. Par cette réforme, l'opération de paix multidimensionnelle construit sa « stratégie de sortie » dans le but de laisser à l'État hôte la pleine responsabilité de sa sécurité intérieure (*United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, 2008). La RSS est habituellement constituée du monitorat, de la formation et de la réforme de la police et/ou de l'armée du pays hôte, des forces de sécurité non officielles (armées de libération, milices, etc.), des organes de gestion de la sécurité, ainsi que de l'ensemble de l'appareil judiciaire et pénal (OCDE-CAD, 2007). La RSS s'inscrit dans une démarche holistique qui doit inclure tous ces acteurs, en prenant en compte des réformes se déroulant simultanément dans les autres domaines de l'État.

En ce qui concerne la réforme policière, les policiers civils internationaux (CIVPOL⁸⁵) en sont les principaux acteurs. Ce sont des policiers actifs ou parfois re-

85. Le terme CIVPOL permet d'identifier les policiers civils déployés au sein d'opérations de paix internationales. Cependant, les termes habituellement utilisés sont UNPOL pour les policiers

traités qui quittent leurs fonctions habituelles dans leur pays d'origine (patrouilleur, enquêteur, gestionnaire) pour une période prolongée. Ces individus laissent temporairement ou définitivement leur emploi de policier ou de gendarme afin de devenir conseillers techniques, instructeurs ou mentors auprès de leurs confrères policiers ou gendarmes du pays hôte. Ces déploiements ont pour but de réformer graduellement les forces policières du pays selon des standards internationaux de pratique policière. Cette réforme constitue un travail de longue haleine. Elle a pour but de faire évoluer la sécurité militaire acquise grâce à un effort de stabilisation des forces armées internationales vers une sécurité publique assurée par les forces de sécurité locales (Braem et Chichignoud, 2008).

Le travail des CIVPOL se base sur la valorisation des normes policières internationales et des valeurs de démocratie et de transparence. Cependant, il est aussi essentiel que le travail de ces policiers internationaux prenne en considération les normes et pratiques des forces de sécurité du pays hôte pour assurer une RSS durable (Braem et Chichignoud, 2008). Dans l'univers francophone, ces particularités comprennent souvent un système dual police-gendarmerie, mais également des particularités du système judiciaire et pénal. Cette prise en considération des normes et pratiques du pays hôte, combinée à une collaboration efficace avec les forces policières locales, explique la nécessité d'accroître le nombre de policiers francophones au sein des missions qui se déroulent à l'intérieur de pays où la population parle français. Avec ce principe en trame de fond, le présent travail tentera de situer le rôle et le travail des policiers civils en mission internationale. L'article explique ensuite en quoi consiste cette fonction particulière, souvent éloignée du travail policier « normal », pour mieux démontrer les retombées qu'elle apporte aux organisations policières d'où sont issus les CIVPOL. De ces explications, données du point de vue d'une organisation policière, pourront ressortir certaines réflexions sur les moyens d'accroître la participation francophone au volet policier des opérations de paix.

Les étapes d'une opération de paix

Lorsqu'une force de maintien de la paix est demandée dans un pays ou une région, son déploiement se fait en plusieurs étapes qui suivent l'évolution graduelle du conflit ou du niveau de violence. La première étape a lieu lorsqu'un conflit armé ou une situation très instable exige la présence de troupes armées internationales. Il s'agit avant tout d'une intervention coercitive. Elle commence par le déploiement de militaires pour stabiliser la situation et maintenir un état relativement sécuritaire. Une fois la violence contenue, la paix doit être maintenue dans l'étape de la stabilisation. C'est durant cette phase que la reconstruction et la réforme des institutions de sécurité peut graduellement débiter. Cependant, une présence militaire importante reste nécessaire, car la mission

des Nations unies et EUPOL dans le cas des missions réalisées sous l'égide de l'Union européenne.

internationale demeure confrontée à des épisodes de conflits armés (Braem et Chichignoud, 2008).

Cette phase de reconstruction des institutions sécuritaires entretient aussi une relation étroite avec le concept de « désarmement, démobilisation et réintégration » (DDR). Considérées comme essentielles à la construction de la paix et à la stabilisation du pays, les initiatives de DDR sont généralement instaurées pendant le processus de reconstruction suivant la fin d'un conflit armé. Le processus de DDR des combattants facilite l'implantation de la RSS en éliminant les menaces à l'ordre et à la sécurité que représentent les anciens belligérants. La DDR a ainsi un impact direct sur les chances de réussite de la RSS, puisqu'elle élimine des sources importantes d'instabilité (Bryden, 2007) et favorise le retour du contrôle de l'État sur l'ensemble de son territoire et de sa population. La mise en place des programmes de RSS doit donc tenir compte des programmes visant le renforcement de la sécurité et la stabilisation de l'environnement post-conflictuel.

Les policiers internationaux sont idéalement déployés lorsque le contexte de violence intense se transforme en un contexte de paix ou de violence modérée et constitue un environnement propice aux CIVPOL qui ne possèdent, pour la plupart, ni la formation ni l'équipement adéquat pour évoluer dans un contexte où les conflits armés font partie de la réalité quotidienne. Les policiers civils qui proviennent d'organisations policières nationales, régionales ou municipales n'ont pas non plus la capacité de se déployer aussi rapidement que les militaires. Ils sont plutôt déployés de manière individuelle et vivent au sein de la population locale au cours de la mission. Par ailleurs, l'implication de moins en moins importante des militaires, au profit du volet civil, coïncide habituellement avec la construction d'une sécurité publique durable.

Cependant, la transition d'une mission à vocation militaire à une opération à vocation civile ne se fait pas automatiquement. La transition complète entre les étapes d'intervention, de stabilisation et de consolidation n'est jamais clairement définie. C'est pour cette raison qu'une collaboration entre civils et militaires est essentielle pour le fonctionnement du processus de RSS. Les policiers civils sont par exemple accompagnés des militaires pour assurer leur sécurité lors de déplacements. Une solution novatrice, mise en place dans les années 1990, consiste aussi à déployer des forces policières à statut militaire (de type gendarmerie). Celles-ci ont l'avantage de pouvoir agir aussi bien sous commandement civil que militaire. Elles possèdent aussi des éléments de ces deux cultures grâce à leur personnel à statut militaire qui occupe des fonctions policières de sécurité publique dans leur pays d'origine. Ces forces couvrent ainsi un spectre temporel beaucoup plus large dans l'évolution du conflit et sont utilisées aussi bien dans les phases d'intervention, de stabilisation que de consolidation d'une opération de paix. Leurs compétences peuvent être exploitées pour faciliter la transition du mandat d'une mission militaire à une mission civile.

À l'instar des forces militaires, leur déploiement peut se faire rapidement et dans le cadre de gestion de crises. Leur utilisation permet également de combler certaines lacunes des forces militaires lors d'opérations qui exigent des compétences policières, particulièrement dans les opérations de maintien de l'ordre (contrôle de foules). Le déploiement des forces policières à statut militaire se fait généralement sous la forme d'unités intégrées ou d'escadrons⁸⁶. La composition et l'emploi de ces unités s'apparente aux escadrons de gendarmerie mobile, un concept francophone (Gaye, 2008). Leur utilisation pour le maintien de l'ordre se poursuit aussi dans la phase de construction de la paix en support aux forces locales. Elles assurent également la sécurité des CIVPOL ou des travailleurs humanitaires dans leurs déplacements.

Ainsi, à l'image des forces de sécurité du pays hôte qui peuvent être constituées de forces au statut civil et militaire (dualité police-gendarmerie), les policiers civils ne sont pas les seules forces policières à travailler dans une mission de maintien de la paix. Bien que les forces de police à statut militaire, déployées sous forme d'unités constituées, soient devenues un outil important des opérations extérieures (environ la moitié des effectifs policiers pour les missions de l'ONU), les acteurs directs de la RSS, auprès des forces policières locales, sont cependant les CIVPOL. Ceux-ci peuvent être aussi bien des gendarmes que des policiers (nationaux, régionaux ou municipaux), déployés sur une base individuelle. Avant de décrire leurs fonctions en mission, il est nécessaire de définir le concept de RSS et de comprendre comment ce concept s'articule au sein des opérations de paix en pays francophones.

Historique et définition de la réforme du secteur de sécurité

Bien que ses origines remontent loin dans le temps (*voir la contribution de David Chuter, chapitre VII*), le concept de RSS a été mis en avant sur la scène politique internationale dans la seconde partie des années 1990 par le gouvernement britannique (Brzoska, 2003). La RSS a été présentée par le ministère du Développement international du Royaume-Uni (DFID) comme une réponse adéquate aux défis représentés par les États affaiblis à la suite de troubles internes majeurs.

La définition de la RSS qui tend peu à peu à s'imposer intègre les acteurs étatiques de la sécurité, mais également les acteurs non étatiques impliqués dans la provision des services de sécurité, tels que les groupes armés et de guérilla, les compagnies de sécurité privées et la société civile (Bryden, 2007). Cette définition de la RSS a été adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette dernière a proposé en 2007 une définition de la RSS dans le *Manuel de l'OCDE sur la réforme des secteurs de sécurité : soutenir la sécurité et la justice* (OCDE-CAD, 2007). D'après les

86. Notons par exemple les Multinational Specialized Units dans les missions de l'OTAN, les Formed Police Units dans les missions de l'ONU ou de la force de gendarmerie européenne.

termes de l'OCDE, « un système de sécurité comprend les acteurs essentiels de la sécurité [...], les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité [...], les institutions judiciaires et pénales [...], et les forces de sécurité non officielles » (OCDE-CAD, 2007, 5). Cette définition a été reprise par plusieurs acteurs internationaux (Union européenne, Canada, Suède).

Développée en fonction du modèle sécuritaire anglo-saxon, son implantation dans des théâtres en sortie de conflit s'est initialement faite au sein d'anciennes colonies britanniques en Afrique, et dans les nouveaux États créés au lendemain de la chute de l'URSS. Les particularités du modèle sécuritaire francophone ont été très peu prises en considération par les premiers promoteurs de ce type de réforme. Plusieurs pays francophones d'Afrique, aux prises avec des problématiques au sein de leur système de sécurité, se sont donc trouvés bien souvent exclus des initiatives en matière de RSS proposées par la communauté internationale, ou ont accueilli des programmes mal adaptés aux institutions, aux pratiques et aux traditions locales (Bryden, N'Diaye et Olonisakin, 2008). La France a cependant adopté en 2008 son propre concept de RSS qui s'inscrit résolument dans la perspective et la définition proposées par l'OCDE.

Les principes de la réforme du secteur de sécurité

La RSS, telle que décrite par l'OCDE, poursuit deux grands objectifs. Elle doit permettre aux États accueillant les programmes de réformes de se doter des capacités sécuritaires et judiciaires nécessaires au rétablissement durable et effectif de la sécurité au sein du pays. Cependant, cela doit se faire en respectant les normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance (OCDE-CAD, 2007). Elle doit donc introduire les principes de démocratie, d'imputabilité, de respect des droits humains et de service à la population.

Les intervenants internationaux doivent porter une attention particulière à l'accomplissement de ces deux grands objectifs, car sécurité et démocratie entretiennent une relation asymétrique. La sécurité peut très bien être obtenue par des moyens allant à l'encontre des principes de bonne gouvernance et de démocratie. Cette dernière ne peut toutefois pas prendre racine dans un environnement volatil et instable où règne l'insécurité (Bayley, 2006, 74). La RSS est donc un processus délicat nécessitant une attention constante accordée à la promotion et à l'enracinement des valeurs démocratiques au sein des institutions sécuritaires et judiciaires du pays.

Certains considèrent que la sécurité humaine et le développement humain ont les mêmes objectifs, la première passant par l'élimination de toutes les sources d'insécurité pour la population. Cette vision suggère que le renforcement de la sécurité humaine passe par des systèmes de sécurité réformés permettant de réduire la criminalité, la violence et la répression (Brzoska, 2003). La RSS, si elle est réussie, permet de renforcer la sécurité de la population entière et non pas uniquement de l'appareil d'État. Suivant cette logique, les nouvelles

institutions, dont les corps de police réformés (qui constituent les organisations sécuritaires les plus visibles aux yeux de la population), doivent être au service des citoyens et non pas le bras armé de l'État. Les acteurs internationaux aussi bien que les intervenants locaux doivent ainsi prendre en compte les normes policières internationales qui définiront le modèle utilisé par les effectifs CIVPOL en mission.

Rôle des CIVPOL dans la RSS

Traditionnellement et jusqu'au début des années 1990, le rôle des CIVPOL consistait à la surveillance (*monitoring*) des forces de police locales. Ce *monitoring* consistait à vérifier que ces forces de sécurité locales respectaient les droits de l'Homme dans leur travail et à rapporter les écarts de conduite (Smith, Holt et Durch, 2007). Avec l'évolution des opérations de paix, le rôle des CIVPOL s'est complexifié pour s'orienter vers la réforme et la formation de la police locale avec, à l'occasion, des mandats de sécurité spécifiques (par exemple, protection des personnalités, sécurité lors d'élections). La majorité des missions policières consiste désormais à soutenir le système de sécurité d'un État souverain. Cela signifie que les forces de police ou de gendarmerie du pays hôte demeurent les responsables de l'application des lois. Les forces internationales policières leur portent assistance, mais elles ne doivent pas les remplacer. Elles ne peuvent donc pas mettre un citoyen en état d'arrestation ou procéder à un travail de police judiciaire. Cependant, dans certains cas, les UNPOL en sont venus à occuper un mandat d'agents de la paix. Cette situation survient lorsque la mission internationale se substitue à l'appareil de l'État et assume l'ensemble de ses missions de sécurité (Braem et Chichignoud, 2008). Les exemples de missions où les CIVPOL ont effectué ce type de mandat exécutif sont plus rares. On peut citer en exemple la mission intérimaire des Nations unies au Kosovo ou l'autorité transitoire des Nations unies au Timor-Oriental.

Selon le niveau de risque, ainsi que le type de mandat donné aux policiers, certaines des missions exigent que les CIVPOL soient armés. Cela influe sur leur travail. Les policiers internationaux armés auront souvent des tâches plus proches des opérations tactiques que les missions non armées. Dans ce cas, la réforme des forces de police locales va donc habituellement plus loin que l'instruction au sein d'écoles de formation ou de postes administratifs.

Dans la plupart des ouvrages, les termes utilisés pour décrire ce mandat sont : *mentoring-monitoring*, conseiller technique, formateur, formateur de formateur, etc. Afin d'avoir une perception un peu plus concrète de ce que signifient ces termes, nous utiliserons les données relatives aux missions remplies par un échantillon de policiers ayant participé à la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) entre 2006 et 2008 (Ferland et Isabelle, 2009). Cet échantillon est composé d'environ 100 policiers (agents, sous-officiers et officiers) de la Sûreté du Québec, un service de police provincial du Canada.

Ces policiers ont répondu à une enquête sur la description de leurs tâches en Haïti. Bien que l'analyse de cet échantillon n'ait aucunement la prétention de décrire l'ensemble des déploiements policiers au sein d'opérations de paix, il permet d'apporter un regard plus tangible sur le travail accompli par les CIVPOL⁸⁷. Il permettra aussi de comprendre pourquoi la maîtrise de la langue du pays est un facteur important de réussite du volet policier de la RSS.

À la suite de la lecture des fiches de sondage remplies par les membres de retour de mission et des entretiens avec plusieurs CIVPOL travaillant pour la MINUSTAH, il a été possible de classer les emplois des CIVPOL canadiens en huit catégories. Le tableau ci-après permet de voir la répartition parmi les policiers sondés et les catégories d'emploi occupé.

Descriptions de tâches des policiers canadiens dans le cadre de la MINUSTAH			
Conseiller technique	36 %	Directeur/chargé de projet	17 %
Conseiller avec rôle de gestion	32 %	Conseiller senior	4 %
Enquêteur	7 %	Commandant régional	2 %
Instructeur de police	2 %	Commissaire Commissaire adjoint	0 %

Le rôle-conseil des CIVPOL

Parmi ces différents emplois, le travail de conseiller technique ressort comme étant le poste le plus commun pour les policiers de la Sûreté du Québec en Haïti de 2006 à 2008. Cette fonction consiste principalement en un travail de *coaching* auprès des policiers haïtiens. Le conseiller technique accompagne les policiers locaux et les informe sur les meilleures actions à prendre dans leur travail quotidien. Les CIVPOL canadiens occupent cette fonction auprès de diverses unités de la police locale (surveillance routière, patrouille urbaine, police judiciaire, services spécialisés, maintien de l'ordre, etc.). En plus d'agir comme *coachs*, les conseillers techniques initient souvent des projets pour participer à la réforme des infrastructures de la police locale ou développer de nouvelles formations. Leurs principales tâches peuvent se résumer ainsi : surveiller les

87. Cette étude interne à la Sûreté du Québec avait pour but d'informer les gestionnaires de l'organisation sur le travail effectué par leurs membres libérés. Il avait également pour objectif de sensibiliser l'organisation sur les compétences pouvant être développées ou acquises par les membres déployés à l'étranger.

normes internationales et le respect du mandat des Nations unies, superviser et assister le travail des policiers locaux, créer et offrir de la formation aux policiers locaux dans leur milieu de travail.

Les CIVPOL conseillent donc leurs confrères du pays hôte tout en étant impliqués dans les opérations quotidiennes. Le dialogue de policier à policier (ou à gendarme) est un avantage indéniable qui peut faciliter leur acceptation par leurs confrères du pays hôte. Malgré tout, le rôle des CIVPOL est loin d'être simple. En effet, il arrive que les changements soient difficiles à faire accepter aux policiers locaux, d'autant plus lorsqu'ils proviennent d'un étranger et qu'ils peuvent être perçus comme imposés (Peake et Marenin, 2008). Idéalement, les policiers internationaux, en plus d'être compétents sur le plan technique, doivent être habiles sur le plan interculturel pour s'adapter à la culture des policiers qui les accueillent. La réforme d'un service policier se fait en général beaucoup plus au niveau tactique via les changements graduels des normes de travail de chaque policier (Peake et Marenin, 2008). Les décisions individuelles des policiers et les normes partagées forment les caractéristiques d'une culture policière. C'est également ce qui construit l'image positive ou négative que la population a de cette institution. Finalement, il est à noter que les CIVPOL doivent souvent affronter l'incapacité ou le manque de volonté des forces de sécurité locales à prendre en charge la sécurisation du pays (Braem et Chichignoud, 2008). Des problèmes de ressources matérielles, humaines, financières et de corruption constituent fréquemment des facteurs qui nuisent à la réforme.

Cette complexité des rôles joués par les CIVPOL et leur implication dans des opérations policières sur le terrain rappellent l'importance de déployer des policiers parlant français au sein des missions francophones. La qualité de la communication avec les forces de sécurité locales a une influence directe sur l'efficacité de la RSS. Lors d'une arrestation ou d'une situation d'urgence avec les forces policières locales, la communication doit être directe et les ordres compris de tous. Le recours à un interprète peut pallier cette situation, mais nuire à l'efficacité des opérations (Smith, Holt et Durch, 2007).

Cela est aussi vrai dans le volet préventif du travail policier. Dans un témoignage, un policier canadien expliquait comment un des projets qu'il avait réussi à implanter consistait à faire une patrouille à pied avec ses deux collègues haïtiens dans un marché public. En marchant parmi les commerçants et les clients du marché, le policier canadien était d'abord celui qui initiait les conversations auprès des citoyens tout en présentant ses collègues policiers. Graduellement, les citoyens initiaient de plus en plus le dialogue avec le policier canadien, puis finalement avec le groupe de policiers dans son ensemble. Son travail de conseiller technique avait consisté à expliquer l'importance du dialogue avec les citoyens et le développement d'un lien de confiance que ceux-ci devaient avoir avec leur service de police (une confiance qui n'était pas acquise au début de sa démarche). Le CIVPOL tentait aussi de démontrer l'utilité de ce rapproche-

ment pour la quête de renseignements lorsque venait le temps d'effectuer un travail d'enquête.

En ce qui concerne les autres emplois de rôle-conseil, le conseiller technique avec rôle de gestion occupe habituellement des fonctions semblables à celles du conseiller technique. Il le fait cependant en étant responsable d'une équipe de plusieurs policiers locaux ou d'un certain nombre de conseillers techniques. En plus des tâches habituellement dévolues aux conseillers techniques, celui-ci assume également des fonctions d'encadrement et d'administration. Quant au rôle de conseiller senior, il est habituellement occupé par des membres plus hauts gradés⁸⁸ et s'adresse aux hautes instances du corps de police local ou de la mission internationale.

Les autres emplois pour un CIVPOL

En dehors du rôle de conseiller, la fonction d'enquêteur en mission de paix couvre deux champs d'activité spécifiques : le *vetting* et le renseignement. Le travail de *vetting* consiste à effectuer l'habilitation sécuritaire (la vérification des antécédents et fréquentations) des recrues ou officiers de la police locale. Il s'agit d'un travail d'enquêteur de terrain. Du côté du renseignement, le travail s'effectue plutôt dans la cellule de renseignement de la mission en compagnie des forces militaires. La collecte et l'analyse du renseignement criminel permet d'orienter les opérations de la mission.

En outre, un certain nombre de policiers canadiens sont aussi affectés à l'académie de police. Ils jouent alors un rôle de formateur ou de gestionnaire. Ils participent à l'élaboration de plans de cours et donnent directement des formations.

Quant au rôle de chargé de projet, il est axé sur le développement de projets à grande échelle dans une collaboration entre la mission des Nations unies et la police locale. Il s'agit d'un travail de coordination et de développement sur le plan organisationnel plutôt que tactique.

Finalement, les postes de commandant régional, commissaire et commissaire adjoint sont des mandats de direction du volet CIVPOL. Dans les deux derniers cas, il s'agit de postes réservés aux hauts gradés ayant souvent de l'expérience dans plus d'une opération de paix.

Les huit catégories d'emploi décrites précédemment sont celles de policiers canadiens ayant œuvré en Haïti. Dans d'autres missions, les fonctions occupées peuvent différer. De plus, puisque la MINUSTAH n'est pas une mission qui trouve sa raison d'être dans le règlement d'un conflit armé, elle a ses pro-

88. Les missions de l'ONU sont cependant des missions « non gradées ». La sélection du personnel ne se fait pas selon le grade, mais selon l'analyse des expériences professionnelles par rapport aux besoins spécifiques de la mission. Deux policiers ayant le même grade et occupant des fonctions similaires dans leur pays peuvent occuper des fonctions complètement différentes en mission.

pres caractéristiques. Parmi les policiers sondés, il n'y a pas eu de formateurs d'autres CIVPOL, de responsables des communications ou de coordonnateurs du DDR, bien que des policiers canadiens aient déjà effectué ce type de tâches lors de missions précédentes ou dans d'autres opérations de l'ONU.

Malgré tout, la prédominance du rôle-conseil au sein des CIVPOL nous permet de comprendre pourquoi ce sont des policiers ou des gendarmes qui accomplissent ces fonctions et non des militaires ou des formateurs non policiers. Les CIVPOL sont des acteurs de la sécurité publique dans leur pays d'origine. Même s'ils n'ont pas un pouvoir d'arrestation dans le pays hôte, ils font souvent partie des opérations policières et ils agissent comme modèles dans l'action. Les normes policières internationales devant être instaurées dans la RSS expliquent aussi le mode de déploiement des CIVPOL. Par exemple, la RSS propose habituellement un référentiel de service de police civile et non militaire (Braem et Chichignoud, 2008). Celui-ci est aussi basé sur l'importance d'être proche et au service du citoyen plutôt que sur un modèle oppressif (Groenewald et Peake, 2004 ; OCDE-CAD, 2007). Il est donc important que des policiers internationaux, agissant en fonction de ces normes, soient déployés au sein de la communauté d'accueil. Cela souligne encore une fois l'importance pour le CIVPOL de parler la langue de la population, ou à tout le moins une langue comprise par une grande partie de celle-ci, dans un modèle qui prône la proximité avec le citoyen.

La Francophonie et la réforme des secteurs de sécurité

La RSS est un concept anglo-saxon de par son origine et sa mise en œuvre sur le terrain. Les programmes ont généralement été conçus à travers une vision précise de l'appareil de sécurité de l'État. Dans le cas des corps policiers, c'est le modèle britannique qui est le plus influent dans les différents programmes mis en place dans les missions de consolidation de la paix et de reconstruction. C'est notamment le cas en Afrique, qui accueille 66 % (7 293 policiers) de l'ensemble des effectifs policiers déployés sous l'égide de l'ONU à travers le monde. Sur ce nombre, 34 % (2 482 policiers) sont déployés dans un pays membre de la Francophonie au sein de quatre missions des Nations unies en Afrique francophone subsaharienne (BINUB au Burundi, MINURCAT en République centrafricaine et Tchad, MONUC en République démocratique du Congo et ONUCI en Côte d'Ivoire)⁸⁹.

Si l'on se penche sur les pays contributeurs, on constate que les pays membres et membres associés⁹⁰ de l'Organisation internationale de la Francophonie

89. Les statistiques concernant les opérations de paix de l'ONU proviennent du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, en date du 30 juin 2009. Voir *UN Missions Summary of Military and Police – June 2009*, ONU, Bureau des opérations de paix des Nations unies, département des opérations de paix des Nations unies, New York, 2009.

90. Les membres observateurs ne sont pas inclus dans ce calcul.

(OIF) déploient 2 209 policiers à travers le monde. Sur ce nombre, 1 689, soit 76 %, se retrouvent au sein de missions francophones en Afrique et en Haïti.

Malgré ces efforts notables, on constate toutefois que les pays francophones, souvent caractérisés par le modèle dual police-gendarmerie, ont été laissés pour compte en matière de RSS (Châtaignier, 2006). Ces statistiques illustrent le manque important en matière de ressources policières francophones pouvant œuvrer au sein de la RSS en Afrique et en Haïti. Le tableau ci-après résume ces statistiques.

	Nombre de militaires	Franco-phones (%)	Nombre de policiers	Franco-phones (%)	Nombre d'observateurs	Franco-phones (%)
BINUB	0	n/a	11	55	8	38
MINURCAT	2 317	45	219	72	29	17
MONUC	16 921	15	1078	50	692	25
ONUCI	7 662	36	1174	32	190	32
MINUSTAH	7 030	0,09	2050	30	0	n/a

Le pourcentage de francophones est calculé sur la base de la contribution des pays membres et membres associés de l'OIF.

Dans le cas de la MINURCAT (République centrafricaine et Tchad), 72 % des policiers déployés proviennent de pays membres de la Francophonie. Pour ce qui est du BINUB (Burundi) et de la MONUC (République démocratique du Congo), environ 50 % des effectifs proviennent de pays francophones. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, plus important déploiement policier de l'ONU en Afrique francophone, seulement le tiers des effectifs est issu de pays membres de la Francophonie. Du côté des Amériques, la MINUSTAH constitue une opération de paix multidimensionnelle francophone d'envergure qui regroupe 2 050 policiers dont un peu moins du tiers provient de pays membres de l'OIF.

Bien que l'anglais demeure la principale langue de travail au sein de l'ONU, maîtriser la langue ou une des langues du pays d'accueil, comme le français, est un outil essentiel à la réussite des missions de maintien de la paix et de reconstruction (Gaye, 2008). Nous avons vu comment l'atout de la langue et de la communication est important au niveau opérationnel dans le travail quotidien avec les forces locales. Les acteurs internationaux réduisent leurs

chances d'obtenir l'appui des citoyens dans le processus de reconstruction, incluant la RSS, si les troupes déployées ne parlent pas la langue de la population. Aujourd'hui, le nombre de policiers parlant français au sein de missions se déroulant dans des pays francophones est insuffisant et mine les efforts de la communauté internationale en matière de RSS.

Les systèmes de recrutement des CIVPOL

Afin de mieux analyser les manques d'effectifs policiers dans les pays francophones, il est essentiel de comprendre le système de leur recrutement. Ce recrutement se fait au sein des organisations policières des pays contributeurs. Celles-ci jouent toutes le même rôle, celui de fournisseurs de ressources humaines pour l'ONU selon des objectifs quantitatifs nationaux. Les méthodes de déploiement varient beaucoup selon les pays ou les caractéristiques des organisations policières.

Par exemple, la gendarmerie nationale française déploie des hommes dans les opérations extérieures de plusieurs types. Ceux-ci peuvent être envoyés rapidement en escadrons, particulièrement dans les cas de gestion de crise. D'autres peuvent être mandatés comme CIVPOL de manière individuelle. Par leur statut militaire, les gendarmes ont une philosophie tournée vers l'international. La gendarmerie nationale déploie un nombre important de gendarmes à l'étranger (entre 400 et 700) au sein de missions extérieures françaises, d'opérations de l'ONU, de l'Union européenne, de l'OTAN ou dans des missions de prévôté. Elle a également un groupe d'officiers et de sous-officiers qui se consacrent exclusivement aux opérations extérieures (GOPEX).

Les organisations policières civiles, francophones ou non, ne sont habituellement pas aussi bien organisées en matière de missions extérieures. Il existe quelques exceptions comme le modèle appliqué en Australie. En effet, en mars 2007, l'Australie pouvait compter sur une force de plus de 350 policiers présents à l'étranger, soutenue par 250 employés sur le sol australien. La police fédérale australienne bénéficie d'un financement gouvernemental important pour coordonner son groupe de déploiement international (IDG)⁹¹. Ces policiers, provenant de la police fédérale et de polices provinciales, se consacrent exclusivement aux opérations internationales. Cette force est représentative de la volonté politique du gouvernement australien en matière de contribution à la sécurité et à la stabilité internationales. L'Australie est le seul État à détenir une force policière civile de réserve à déploiement rapide.

Outre ce modèle, le déploiement de policiers demeure une activité marginale pour les organisations policières civiles. Au sein des organisations canadiennes, le déploiement d'environ 150 à 200 policiers est coordonné par la police fédérale, la gendarmerie royale du Canada. Les effectifs des contingents canadiens

91. Traduction libre de : International Deployment Group.

proviennent en majorité des services de police provinciaux et municipaux qui contribuent à l'effort canadien sur une base volontaire. Le système américain est pour sa part basé sur la privatisation des forces de sécurité internationales. Le gouvernement des États-Unis délègue ainsi les tâches relatives au recrutement, à la sélection, à la formation, au déploiement et à la réintégration des policiers à des agences privées qui déterminent elles-mêmes la nature de la mission et le nombre d'effectifs pour chaque contingent (Bailey, 2006). Les policiers désirant participer à une mission extérieure doivent démissionner ou prendre un congé sans solde pour s'engager auprès de la firme privée.

Les lacunes dans les déploiements des CIVPOL

Les missions extérieures offrent des opportunités professionnelles qui sortent de l'ordinaire pour les policiers déployés. En revanche, pour le commissaire ou le chef de police qui voit son employé partir à l'étranger, il s'agit d'un homme en moins dans les rues ou au sein de son équipe. Pour les organisations policières, la mission primordiale demeure la sécurité intérieure. Il en va de même pour les maires des municipalités desservies par ces corps policiers qui, de manière compréhensible, sont beaucoup plus préoccupés par la sécurité de leurs citoyens que par celle des populations d'Haïti, du Congo ou d'Afghanistan. Le fait d'utiliser des ressources humaines provenant des organisations consacrées à la sécurité publique intérieure dans un contexte de mission extérieure constitue un obstacle de taille. En effet, ces organisations n'ont ni la capacité ni les infrastructures adéquates pour ce type de déploiement. Les organisations policières sont, en fait, souvent en manque d'effectifs pour accomplir leur mission de base sur le plan local. De plus, une fois la mission terminée, la réintégration dans les fonctions de police régulière pose un problème (Dupont et Tanner, 2009). Le déploiement à l'étranger ne constitue donc pas une priorité et n'est souvent pas pris en compte dans la mission organisationnelle d'un corps policier.

Ce problème de recrutement constitue le principal facteur expliquant les manques d'effectifs policiers constatés en mission. Cependant, ce n'est pas seulement la quantité, mais souvent la qualité qui fait défaut. Une fois sur le théâtre d'opérations, les écarts de formation ou d'équipement entre les policiers sont importants au sein des effectifs CIVPOL. Les compétences techniques des policiers déployés, leur professionnalisme, leur maîtrise de la langue locale, leur sens du service aux citoyens sont des concepts qui peuvent beaucoup varier selon leur pays d'origine. De la même manière, le concept de normes policières internationales reste flou. Les normes policières véhiculées par les CIVPOL sont habituellement celles de leur pays ou de leur organisation d'origine. Parfois, ces normes ne correspondent pas aux standards prônés dans la RSS (démocratie, transparence, imputabilité, intégrité, etc.). La formation de quelques jours offerte à l'arrivée en mission ne permet pas de changer cet état de fait.

De plus, même lorsque les policiers recrutés comme CIVPOL répondent aux

normes recherchées et sont d'excellents policiers dans leur pays, cela ne signifie pas qu'ils ont les compétences pour être efficaces en mission. Les compétences d'adaptation au changement sont nécessaires pour évoluer dans l'univers d'une organisation internationale comme l'ONU et pour devenir efficace dans une culture complètement différente. Les CIVPOL réussissent en général à s'adapter à l'univers de la mission et au travail de policier international, mais cette adaptation prend un certain temps. La durée des déploiements en mission étant assez limitée, les policiers qui deviennent efficaces dans leur travail ne le sont que quelques mois avant de retourner dans leur pays d'origine.

Pistes de réflexion sur l'amélioration du recrutement policier

Pour réussir à combler les lacunes de la RSS, plusieurs éléments sont imputables à l'organisation internationale responsable de l'opération de paix. Chacune des étapes de l'intervention doit être planifiée et intégrée en vue d'une « stratégie de sortie » efficace et de résultats durables. L'intervention militaire, la stabilisation, le DDR se font donc en prévision du déploiement des responsables de la RSS et de la reconstruction des institutions. L'envoi de troupes appropriées (militaires, forces de police à statut militaire, CIVPOL) selon les phases du conflit est un facteur important. Dans la RSS, les policiers internationaux constituent un élément de la réforme sécuritaire jetant les bases propices au développement. Les tâches des CIVPOL consistent principalement à travailler auprès de leurs homologues locaux en tant que conseillers dans le travail policier au quotidien. Cette proximité avec les services de sécurité locaux et la population en général favorise l'utilisation de policiers internationaux qui maîtrisent la langue du pays hôte. L'efficacité de la RSS en dépend.

Ce processus doit aussi prendre en considération les particularités culturelles du secteur de sécurité à réformer. Les théâtres d'opérations francophones possèdent des institutions de sécurité publique (dont souvent une dualité police-gendarmerie) et judiciaires qui leur sont propres. La RSS doit ainsi être adaptée aux normes et pratiques distinctes de la Francophonie et de chaque pays hôte qui la compose. Le déploiement de policiers et gendarmes conscients de ces particularités constitue un atout. Pour cette raison, il paraît nécessaire d'avoir au sein des opérations de paix onusiennes des effectifs policiers francophones proportionnels aux besoins. Ces effectifs sont actuellement sous-représentés dans de nombreuses missions internationales dont la langue officielle est le français.

La responsabilité d'augmenter le nombre de policiers francophones en mission est partagée par les gouvernements des pays contributeurs et leurs organisations policières ou leur gendarmerie. Lors du Sommet de la Francophonie tenu à Québec en 2008, les dirigeants francophones, dans la Déclaration de Québec se sont mis d'accord pour :

« Mettre en œuvre de façon beaucoup plus vigoureuse le dispositif des décla-

rations de Bamako et de Saint-Boniface, et l'assortir d'engagements concrets, notamment par les mesures suivantes : [...] renforcer les capacités des États francophones en matière de maintien de la paix, et les encourager à fournir à l'ONU et aux organisations régionales compétentes, dans la mesure de leurs moyens, des contingents francophones (militaires, policiers et civils) afin d'accompagner les transitions et de consolider la paix [...] »

Si cette volonté politique de la Francophonie se traduit sur le plan national, elle devrait provoquer une demande accrue en effectifs policiers au sein des organisations policières. Pour remédier au problème de recrutement des CIVPOL, plusieurs pistes de réflexion sont à explorer.

Il semble de plus en plus évident qu'une coopération plus étroite doit s'opérer entre les principales organisations policières francophones afin d'échanger sur les meilleures pratiques en matière de sélection et de recrutement de policiers en mission de paix. Le développement de formations en français adaptées au contexte des missions serait aussi pertinent. L'exploration des divers systèmes de recrutement policier, tel que le modèle australien, où les missions internationales sont devenues une spécialisation policière reconnue, devrait aussi faire partie de ces échanges.

Le but de telles discussions serait aussi d'évaluer et de quantifier les retombées positives de ces missions à l'extérieur. À l'échelle des organisations policières, le nombre de volontaires pour partir en mission de paix est habituellement assez important. Le problème se situe plutôt dans la volonté et la capacité des gestionnaires et dirigeants de laisser partir ces individus. Pour les convaincre de libérer du personnel, il devient important de démontrer les résultats concrets, dans le pays hôte de la mission, d'un tel effort organisationnel. L'évaluation des retombées devrait démontrer le résultat de l'implication des CIVPOL à l'étranger, mais aussi des retombées à long terme pour l'organisation contributrice.

En fait, c'est ici un des aspects importants du recrutement des CIVPOL. Le travail à l'international devrait être davantage valorisé au sein des organisations policières. Par exemple, dans l'étude de Ferland et Isabelle, vingt et une compétences générales et techniques ont été désignées comme acquises ou développées par les membres déployés dans une opération de paix⁹². Le problème souvent déploré par les policiers déployés est que cette expérience n'est pas reconnue, ni mise en valeur à leur retour (Dupont et Tanner, 2009). Pourtant, en plus des compétences développées, les policiers en mission extérieure construisent un réseau de collègues internationaux et s'ouvrent à d'autres cultures et pratiques policières. Avec l'avènement de la mondialisation, l'importance de l'ouverture interculturelle et de la coopération policière transnationale face à la

92. Parmi celles-ci, mentionnons : gestion du stress, leadership, résolution de problèmes, formation et coaching, sens politique, adaptation interculturelle, communication, autonomie et initiative, partenariat et réseaux, gestion des situations à risque élevé, utilisation du continuum de force, etc.

criminalité organisée n'est plus à démontrer. Cette implication à l'international est cohérente avec le mandat des organisations policières modernes qui ne peuvent plus limiter leur horizon au concept de sécurité intérieure.

Finalement, une autre piste à explorer est le côté préventif de telles implications à l'étranger, particulièrement lorsque le pays contributeur est situé dans la même région géographique que le pays où se déroule l'opération de paix. Aider le pays hôte à restructurer sa police et combattre sa criminalité permet à long terme de mieux s'attaquer à la criminalité organisée œuvrant à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières, et qui affecte tous les pays de la région. Cette prévention peut aller plus loin avec la création de cellules d'échange de renseignements criminels entre le théâtre d'opérations et les services de police des pays contributeurs. Des exemples d'initiative allant dans ce sens sont les cellules d'information et d'analyse du renseignement (CIAR) mises en place en Bosnie et au Kosovo (Braem et Chichignoud, 2008). Cette collecte de renseignements, si elle est faite dans le respect de la philosophie de l'opération de paix en place et de sa RSS, peut légitimement apporter un retour en sécurité intérieure dans la lutte contre la criminalité transnationale.

Ces éléments constituent des pistes qui pourront être explorées pour répondre aux lacunes capacitaires des organisations policières. En plus de la volonté politique, une partie de la solution au problème du recrutement policier se trouve dans l'échange sur la recherche des meilleures pratiques disponibles. Un lieu de discussion réunissant praticiens et chercheurs comme le réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL) constitue certainement un espace de collaboration à privilégier pour favoriser ce type d'échanges.

— Bibliographie

- DAVID H. BAYLEY, « Police Reform as Foreign Policy », in *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 2005, 38(2) ; *Changing the Gard ; Developing Democratic Police Abroa*, Oxford University Press, New York, 2006 ; *Changing the Guard : Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, New York, 2006.
- YANN BRAEM et CHRISTELLE CHICHIGNOUD, « De la gendarmerie et des polices militaires à l'international », Centre d'étude en sciences sociales de la défense, Thématique # 15, 2008.
- ALAN BRYDEN, BOUBACAR N'DIAYE ET FUNMI OLONISAKIN, « Understanding the Challenges of Security Sector Governance in West Africa », in *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2008.
- ALAN BRYDEN, *Understanding the SSR-DDR Nexus : Building Sustainable Peace in Africa*, Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2007.

- MICHAEL BRZOSKA, « Security Sector Reform from a Development Donor Perspective : Origins, Theory and Practice », in Hänggi, Heiner et Theodor H. Winkler, dir., *Challenges of Security Sector Governance*, Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2003.
- JEAN-MARC CHÂTAIGNIER, « La réforme du secteur de sécurité dans les États et sociétés fragiles : préalables indispensables au développement, ou dernière des illusions néocoloniales ? », in *Afrique contemporaine* n° 218, 2006.
- BENOÎT DUPONT et SAMUEL TANNER, « Not Always a Happy Ending : The Organizational Challenge of Deploying and Reintegrating Civilian Police Peacekeepers (a Canadian Perspective) », in *Policing and Society*, vol. 19(1), 2009.
- MATHIEU FERLAND et LUCIE ISABELLE, *Évaluation des compétences acquises et développées par les policiers déployés au sein d'une opération de paix de l'ONU*, Sûreté du Québec, Montréal, 2009.
- BANACAR GAYE, « Vers une intégration renforcée de la francophonie aux efforts de la communauté internationale », in *Revue internationale et stratégique* n° 71, 2008.
- HESTA GROENEWALD et GORDON PEAKE, « Police Reform through Community-Based Policing », International Peace Academy, 2004.
- ELIZABETH JEAN LATHAM, « Civpol Certification : A Model for Recruitment and Training of Civilian Police Monitors », *World Affairs*, 2001.
- MARTA MARTINELLI et EMMANUEL KLIMIS, « La réforme du secteur de sécurité en République centrafricaine », Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, 2009.
- ROBERT OAKLEY, MICHAEL DZIEDZIC et ELIOT GOLDBERG (eds.), *Policing the new world disorder : Peace operations and public security*, National Defense University Press, Washington DC, 1998.
- Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE-CAD, Éditions OCDE, Paris, 2007.
- UN Missions Summary of Military and Police – June 2009*, Département des opérations de paix des Nations unies, ONU, New York, 2009.
- United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, Département des opérations de paix des Nations unies, ONU, New York, 2008.
- « Déclaration de Québec », XII^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, Québec, 17-19 octobre 2008, OIF, 2008.
- GORDON PEAKE et OTWIN MARENIN, « Their reports are not read and their recommendations are resisted : the challenge for the global police policy community », *Police Practice and Research*, 9(1), 2008.
- ROBERT PERITO, *Where is the lone ranger when we need him ?*, United States Institute of Peace Press, p. 91, WashingtonDC, 2004.
- JOSHUA G. SMITH, VICTORIA K. HOLT et WILLIAM J. DURCH, *Enhancing United Nations Capacity to Support Post-Conflict Policing and Rule of Law*, Stimson Center Report n° 63, 2007.
- Mission de police de l'UE en RDC (EUPOL RD Congo), Secrétariat du conseil de l'Europe, Union européenne : 2009
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090325%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%205_FR.pdf

Synthèse des débats

Les participants se sont accordés pour reconnaître l'importance centrale qu'il convient d'accorder à la réforme des forces de police dans le cadre des processus RSS. Dans un État démocratique, la gestion de l'ordre public n'est pas assurée par des militaires mais par des policiers. L'objectif majeur des processus RSS en Afrique doit être d'introduire une logique de démilitarisation de la gestion de la gestion de l'ordre public et de la réponse pénale car c'est avant tout dans la civilianisation de ses fonctions que se vérifie le caractère démocratique d'une société. De ce point de vue, il est urgent de revaloriser le rôle et les missions des forces de police des États africains francophones, ce qui passe avant tout par l'adoption de statuts particuliers dont ces forces ne sont pour la plupart pas dotées, ce qui nuit à la fois à leur professionnalisme et à leur condition sociale. En effet, dans un trop grand nombre de pays, les statuts encadrant les missions et le rôle des forces de police sont obsolètes ou tout simplement inexistantes. La police togolaise n'a par exemple pas de statut actuellement.

Les participants ont par ailleurs mené une réflexion générale — et technique — sur l'avenir des institutions de sécurité publique que sont la gendarmerie et la police. Aujourd'hui, ce modèle organisationnel à double niveau pose en effet un certain nombre de questions que toute réforme des forces de police dans les pays francophones devra s'attacher à résoudre.

- Tout d'abord, un défi majeur réside dans la résolution des conflits imputables au système de double tutelle (dans le cas de la police) et de triple tutelle (dans le cas de la gendarmerie).
- Par ailleurs, se pose la question de la pertinence actuelle de la distinction villes/campagnes, qui initialement détermine les domaines de compétences respectifs des deux forces (la police nationale pour les villes ; la gendarmerie pour les campagnes) dans la plupart des pays africains. Or, cette distinction est de moins en moins de mise dans la mesure où le procureur de la République saisit indifféremment les deux forces.

Face à ces défis, l'une des questions fondamentales qui se posera dans les pays africains francophones au cours des années à venir est celle de savoir s'il convient de conserver à la fois la police nationale et la gendarmerie. Certains pays ont purement et simplement choisi de supprimer leurs forces de gendarmerie, à l'instar du Burundi ou de la République démocratique du Congo. Se défiant de la suppression pure et simple, certaines voix s'élèvent pour plaider en faveur d'une fusion entre les forces de police et celles de gendarmerie. Si une telle option devait être retenue, il sera alors essentiel de veiller à ce que la police ne se militarise pas. Cependant, un certain nombre de faits semblent plaider en faveur de la conservation des deux forces, faisant valoir les arguments suivants. Ainsi, certains pays ont récemment mis en place des forces

de police à statut militaire, à l'instar de la Jordanie, en raison de leur flexibilité et versatilité propres. Par ailleurs, dans le cas spécifique des pays africains, les forces de police sont généralement perçues comme étant davantage corrompues que les forces de gendarmerie (bien que la probité de celles-ci soit également fréquemment mise en cause). L'une des explications de ce phénomène tient au fait que les forces de gendarmerie sont d'une manière générale beaucoup mieux équipées et soutenues que les forces de police : depuis le plan Pellegrini visant à renforcer l'État de droit, la France a en effet renforcé les forces de gendarmerie d'Afrique francophone en termes de formation, d'équipements individuels, de moyens logistiques, etc. ; les forces de police africaines n'ont pas bénéficié d'un effort comparable. Il apparaît donc nécessaire de rééquilibrer le soutien apporté à chacune des deux forces. Enfin, la participation des forces de gendarmerie à des missions à caractère international impliquant parfois le recours à des actions militarisées (actions coercitives dans le cadre de certaines opérations de maintien de la paix mais aussi contributions à des opérations de lutte contre la criminalité transfrontalière) a tendu à revaloriser la pertinence des forces de gendarmerie.

C'est pourquoi, plutôt que d'abolir un corps au profit d'un autre, il semble préférable de parvenir à mettre en place des structures et des mécanismes de coordination afin de favoriser les complémentarités entre les deux forces. Actuellement, la coordination entre la police et la gendarmerie se fait au niveau : du ministère de l'Intérieur, qui a pour mission de coordonner l'action de toutes les forces de sécurité publique ; du procureur de la République dans le cadre de la procédure pénale ; du bureau central national Interpol, en charge de la coordination du renseignement recueilli par les deux forces de police. Ce dispositif de coordination est cependant largement insuffisant. La question fondamentale qu'il convient de résoudre est celle du contrôle des deux forces de police par les autorités judiciaires dans le cadre de la procédure pénale.

Enfin, le modèle de la police municipale a suscité un vif intérêt parmi les participants, qui ont souligné l'importance pour les États francophones de mener une réflexion approfondie sur le concept de « police de proximité », voire de « police communautaire », et plus généralement sur ceux mettant en avant des modèles de forces de police non armées et décentralisées.

CHAPITRE III

L'organisation des appareils judiciaires et les procédures pénales dans les systèmes de tradition juridique romano-germanique



Introduction

La tradition juridique romano-germanique et les systèmes de poursuites en Afrique francophone

Il convient de ne pas oublier que, dans le système de séparation des pouvoirs qui fonde les démocraties, la justice est l'un des trois pouvoirs alors que les autres administrations, telles que la police et l'armée, ne sont que des agents du pouvoir exécutif. En conséquence, la question du rôle de la justice dans les processus de réforme du secteur de sécurité (RSS) revêt un statut particulier et ne peut en conséquence être envisagé de la même façon que la réforme des autres secteurs.

L'article de Dorothe Sossa, qui porte sur le système judiciaire en Afrique francophone, présente l'ordonnement du système judiciaire francophone africain, calqué sur le système judiciaire dualiste français (qui lui-même distingue justice judiciaire et justice administrative). Faisant le lien entre justice et sécurité, elle insiste sur le fait que, si la réforme de la justice pénale doit être prise en compte dans le cadre d'une approche de RSS, la réforme de la justice en tant que telle excède largement ce seul volet et doit faire l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de programmes de modernisation de la justice, clairement distincts des processus de RSS.

Basile Elombat traite du système de poursuites en Afrique francophone. À travers la présentation des différentes étapes de l'instruction et du jugement, il aborde les différences existant entre, d'une part, le système accusatoire prédominant dans les pays de tradition anglo-saxonne et, d'autre part, le système inquisitoire qui prévaut dans la plupart des pays de l'espace francophone. Il examine ensuite les réformes récemment opérées pour réformer ce dernier (réformes législatives engagées dans de nombreux pays francophones africains dans le cadre de la réforme du code d'instruction criminelle, émergence de nouveaux codes de procédure pénale, tendance croissante à l'intégration de certains principes issus de la *common law*).

Enfin, Jean-Pascal Martres présente la réforme de la justice en Guinée, en commençant par décrire le système de la *common law* appliqué dans les pays anglo-saxons et la tradition juridique romano-germanique continentale appliquée dans les États francophones. Il évoque ensuite les plans très ambitieux de modernisation de la justice lancés récemment par certains États africains francophones dans le cadre de plans décennaux et quinquennaux. Enfin, le texte examine spécifiquement le cas de la réforme de la justice en Guinée, mettant successivement l'accent sur l'expérience de la « justice populaire » tentée sous

*L'organisation des appareils judiciaires et les procédures pénales
dans les systèmes de tradition juridique romano-germanique*

le régime de Sékou Touré, les tentatives de confiscation de l'appareil judiciaire par l'exécutif, l'instrumentalisation politique de la nomination des magistrats, et les difficultés liées à l'établissement du Conseil supérieur de la magistrature sous les divers régimes dictatoriaux qu'a connus le pays. Il démontre combien l'exercice, par la junte actuellement au pouvoir, de compétences judiciaires rend d'autant plus pressante une réforme en profondeur de la justice guinéenne.

La réforme de la Justice en Afrique francophone

PAR DORTHÉE C. SOSSA

En Afrique, les pratiques judiciaires discriminatoires, la polarisation, la corruption, le fonctionnement opaque, les lenteurs et le coût de l'accès à la justice marginalisent de nombreux justiciables. Il convient alors de souligner que, en substitution à une justice crédible, les populations ont parfois pour seule option le recours à des mécanismes de résolution des conflits semi-formels ou non étatiques, souvent contraires aux exigences d'une justice institutionnalisée. Dans d'autres cas, l'absence de règlement des différends et des contentieux peut se traduire par le déclenchement de conflits, parfois violents. En effet, la justice civile prévient par son bon fonctionnement la rupture de la paix en évitant les frustrations individuelles susceptibles de provoquer les frustrations collectives. À l'inverse, une justice corrompue peut faire couvrir les révoltes et les révolutions.

À ce titre, l'un des objectifs majeurs de tout processus de réforme du système judiciaire doit être de garantir l'existence d'un système de justice impartial et indépendant, l'accès de tous à la justice, l'application effective des lois et la bonne exécution des décisions de justice.

Il convient de retenir que la justice constitue la clé de voûte du système administratif appelé à assurer l'application objective et équitable des normes et des règlements, et à empêcher toute discrimination à l'encontre des déshérités. De ce fait, les systèmes juridiques des pays d'Afrique francophone requièrent des réformes appropriées en vue de répondre aux exigences des populations et de constituer un véritable outil de développement.

I. LES LIENS ENTRE RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ ET RÉFORME DU SECTEUR JUDICIAIRE

En l'absence d'un système juridique et judiciaire capable de sanctionner les frustrations et violations avérées, d'interpréter les lois et de les faire appliquer, la réforme des systèmes de sécurité ne peut prospérer. Ainsi, la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité doit notamment viser à garantir la sécurité juridique et l'accès équitable à la justice.

Il est cependant très important de ne pas fondre de manière intégrale les processus de réforme de la justice dans les processus de réforme du système

de sécurité. Il faut cesser de croire que l'approche RSS peut intégrer tous les aspects de la réforme de la justice. Il est en revanche important de mener de manière étroitement coordonnée la réforme d'un certain nombre de volets qui relèvent à la fois du secteur de sécurité et du secteur de justice. En lien avec la réforme des autres secteurs qui composent les systèmes de sécurité, la réforme du secteur de justice doit ainsi en priorité viser :

- l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale (services de police et système pénitentiaire). Il est nécessaire d'améliorer le professionnalisme de certains agents de sécurité, en l'occurrence les policiers et les gendarmes qui constituent un levier important de la justice au titre de leur qualité d'auxiliaires de justice, notamment en matière pénale ;
- le renforcement du rôle des institutions juridiques et judiciaires dans le contrôle des institutions sécuritaires (particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir coercitif de l'État selon les limites appelées par le respect des libertés individuelles et des droits de l'Homme) ;
- l'amélioration de la gestion et de l'administration du système judiciaire, y compris du pénitentiaire. De ce point de vue, il est important d'œuvrer en faveur de la réduction de l'incarcération et de la simplification de la procédure civile ;
- l'harmonisation des pratiques traditionnelles avec le système juridique et judiciaire formel.

Il convient de ne pas réduire les processus de réforme du secteur de justice à ces seuls aspects fondamentaux certes, mais qui ne constituent que l'un des volets des processus de réforme de la justice. D'autres aspects sont absolument cruciaux pour garantir aux citoyens l'accès à une justice adaptée et crédible, notamment :

- L'accessibilité à la justice civile. Dans le domaine de la justice civile, la priorité va à la réforme des codes de procédure civile. On constate aujourd'hui une augmentation des coûts de procédure. La justice coûte trop cher. Les justiciables réduisent systématiquement leurs réclamations et décident de se représenter eux-mêmes sans retenir l'aide d'un avocat faute de moyens pour faire face aux exigences procédurales et au coût des honoraires des avocats. En outre le public doute parfois sinon souvent de la justice rendue par les tribunaux et les cours.
- La promotion de la conciliation et de la médiation : il importe d'envisager la généralisation des méthodes alternatives et amiables de règlement des conflits. Certains domaines méritent l'institution de la médiation. En la matière, on peut souligner le droit de la famille dans la mesure où la gestion des conflits requiert une attention particulière.
- L'indépendance de la magistrature. La crédibilité et le réalisme de la justice requièrent sa réelle indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs d'État, en l'occurrence le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif etc.

II. L'ORGANISATION JURIDIQUE DES ÉTATS FRANCOPHONES

En Afrique francophone, l'organisation judiciaire est calquée sur le système français. Le colonisateur français avait élaboré pour ses colonies d'Afrique noire une organisation judiciaire aussi proche que possible du système métropolitain et qui maintenait en France les plus hautes instances juridictionnelles. Cette nouvelle organisation judiciaire était incapable de se substituer aux justices traditionnelles qui demeuraient très actives, mais y ajoutait de nombreux tribunaux créés par l'État colonial, tribunaux transposés de métropole et très souvent destinés au règlement des affaires de caractère moderne ou tribunaux aussi proches que possible de la tradition africaine pour régler les affaires de caractère traditionnel.

Le système juridictionnel dualiste de référence reste celui de la France. Dotés d'une organisation inspirée de celle de la France, les États francophones africains disposent ainsi d'un système dualiste, qui comprennent, d'une part, une justice administrative et, d'autre part, une justice de droit commun. Cette distinction signifie que l'État et les collectivités ne sont pas assujettis aux mêmes juges que les citoyens et les personnes morales de droit privé. Ces deux ordres de juridiction sont organisés et fonctionnent de la manière suivante :

– Les juridictions administratives : elles statuent sur les litiges entre une personne privée et l'État, une collectivité territoriale, un établissement public administratif ou un organisme privé chargé d'une mission de service public. Elles sont structurées comme suit : les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la chambre administrative de la Cour suprême ou le Conseil d'État qui est la plus haute juridiction de l'ordre administratif. À l'heure actuelle, la juridiction administrative est encore limitée à la seule chambre administrative de la Cour suprême dans certains États. Dans l'avenir, il est prévu de mettre en place des tribunaux administratifs décentralisés au niveau des départements ou des provinces.

– Les juridictions civiles : elles sont chargées de régler les litiges entre deux personnes privées et de sanctionner les infractions aux lois pénales. On distingue les juridictions civiles et les juridictions pénales, avec à leur tête la Cour de cassation ou Cour suprême suivant les États. Elles sont ainsi structurées : juridiction de proximité, tribunal d'instance, tribunal de grande ou de première instance, cours d'appel et Cour de cassation.

III. UN SYSTÈME TROP ÉLOIGNÉ DES JUSTICIABLES

Dans les faits, le fonctionnement de ce système s'est révélé peu apte à satisfaire les besoins de justice de nombreux citoyens. C'est pourquoi certains États francophones essaient aujourd'hui de rapprocher le système judiciaire des justiciables à travers la multiplication des juridictions de première instance

à compétence de droit commun. Une juridiction de droit commun est compétente pour connaître de tout litige dont la compétence n'est pas attribuée à une juridiction spéciale. Par exemple, le tribunal de première ou de grande instance de la plupart des pays francophones d'Afrique est compétent en matière civile, commerciale, pénale et sociale, la matière administrative étant réservée à la juridiction administrative. Sa compétence s'apprécie sur le plan territorial (en tenant en principe compte du domicile du défendeur, d'où on parle de compétence territoriale) et suivant la nature de la matière en discussion. Dans ce dernier cas, on parle de compétence d'attribution.

D'autres États d'Afrique francophone ont créé des juridictions à compétence spéciale, telles que justices de paix (Sénégal, Côte d'Ivoire, Niger), tribunaux d'instance (Gabon), tribunaux de simple police (Togo), tribunaux populaires qui tendent à se substituer, compléter ou concurrencer en pratique les tribunaux classiques de première ou de grande instance (tribunaux Gaçaça au Rwanda).

Dans un souci de simplification, certains États, comme le Cameroun, la Guinée et le Togo, ont essayé de diminuer le nombre des ordres de juridiction en supprimant leur juridiction des affaires sociales au profit des juridictions civiles et commerciales. De même, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal ont supprimé leurs juridictions administratives. Les litiges sont portés, selon leur gravité, soit devant les tribunaux de première instance, soit devant la cour d'appel, soit devant la Cour.

D'autres difficultés sont liées à l'intégration des juridictions coutumières et des juridictions de droit civil et commercial. Pourtant, la plupart des États ont réalisé la fusion des deux ordres de juridiction : c'est le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Bénin, du Gabon, du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Sénégal et du Togo.

Il a été institué dans certains États un appui à des règlements conciliatoires ou à des arbitrages traditionnels (voir le chapitre IV sur la justice traditionnelle).

Pour faciliter l'accès à la justice des populations démunies, il a aussi été institué par endroits un appui à l'institution de l'assistance par des avocats rémunérés par un fonds social soutenu par l'État. L'élaboration des statuts pour un arbitrage formel, c'est-à-dire organisé par la loi, figure également parmi les mesures proposées ou exécutées dans quasiment tous les États — c'est le cas en Côte d'Ivoire, à Madagascar, en Mauritanie, au Sénégal, etc. Cette démarche est à mettre à l'actif de la Banque mondiale, préoccupée par l'amélioration de l'accès à la justice et la promotion des méthodes alternatives pour résoudre les conflits au profit des populations démunies.

La mise en œuvre de toutes ces orientations ne s'est pas réalisée sans difficultés. Dans la plupart des cas, elles n'ont fait que rééditer la complexité vécue pendant la période coloniale.

La valeur des textes réside dans leur application. C'est à ce titre que la formation des juges d'abord, des greffiers ensuite, et des professions libérales

auxiliaires de justice s'avère particulièrement importante. Des programmes de formation d'envergure entamés avec l'assistance de la Banque mondiale, notamment au Cap-Vert, en Côte d'Ivoire, au Ghana, à Madagascar, en Mauritanie et au Sénégal, méritent d'être soutenus et améliorés afin de former en quantité et en qualité des ressources humaines susceptibles de donner une bonne satisfaction aux populations.

CONCLUSION

Il est impérieux d'améliorer l'administration judiciaire dans le cadre de la RSS du fait que la justice civile prévient par son bon fonctionnement la rupture de la paix en évitant les frustrations individuelles susceptibles de provoquer les frustrations collectives. De même, une justice corrompue peut faire couvrir les révoltes et les révolutions. En outre, la justice pénale, comme la justice civile, prévient aussi la rupture de la paix par son bon fonctionnement en prévenant, par exemple, les vindictes populaires. Elle guérit aussi la rupture de la paix en poursuivant les coupables de faits de guerre injustes.

Le système de poursuites en Afrique francophone

PAR BASILE ELOMBAT

Avoir à parler du « système de poursuites en Afrique francophone subsaharienne » semble à la fois restrictif et en même temps très ambitieux. L'intitulé paraît d'abord restrictif parce que l'on pourrait penser qu'il n'existe qu'un seul système de poursuites en Afrique francophone subsaharienne, ce qui n'est de loin pas le cas, tout au moins à ce jour.

La démarche est très ambitieuse car il s'agit de parler de tous les systèmes en vigueur en Afrique francophone, ce qui est quelque peu difficile et fastidieux dans le cadre d'un article de la dimension de celui-ci, vu la richesse et la diversité du sujet.

Martin Schonteich écrivait dans son essai sur la réforme de la justice pénale qu'« il ne peut y avoir de sociétés ouvertes sans des systèmes équitables et efficaces de justice fondés sur la règle de droit. Les systèmes inefficaces de justice pénale contribuent à la violation des droits de l'Homme — les droits des victimes, des suspects, des contrevenants condamnés et du grand public. Le travail de l'initiative de justice portant sur la réforme de la justice pénale rend l'État mieux en mesure d'assurer l'ordre et d'administrer la justice de manière à protéger les droits individuels et à permettre aux citoyens de participer pleinement à la vie publique ».

Le système de justice pénale d'une société a pour objectifs principaux de protéger les particuliers contre le crime, de protéger les droits des victimes et d'assurer un procès équitable aux délinquants. Pour ce faire, les acteurs de la scène judiciaire pénale s'appuient pour les poursuites en général (enquêtes, instruction ou information judiciaire et jugement), sur un texte fondamental : le code de procédure pénale. Le code de procédure pénale édicte les règles concernant :

- la constatation des infractions à la loi pénale ;
- la recherche de leurs auteurs ;
- l'administration de la preuve ;
- les attributions des organes de poursuites ;
- l'organisation, la composition et la compétence des juridictions répressives ;
- le prononcé de la culpabilité ;
- l'application de la sanction pénale ;
- les voies de recours ;

- les droits des parties ;
- les modalités d'exécution.

Pour ce qui est de la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne, il s'est agi avant et après les indépendances, pour certains un peu plus longtemps après et même encore de nos jours, de l'ancien code d'instruction criminelle (CIC) français datant de 1808. Ce code, enrichi de textes particuliers⁹³ pris ça et là pour des besoins d'adaptation, était relatif à la procédure applicable en France à l'époque.

Depuis lors, la plupart des pays francophones d'Afrique subsaharienne ont, dans le cadre d'un vaste programme de réforme de la justice, soit entrepris la relecture de ce code, soit se sont engagés dans un processus d'adoption de codes de procédure pénale mieux adaptés à l'évolution du monde en général, et aux spécificités de leur environnement en particulier.

Ces réformes ont été rendues nécessaires et inévitables du fait de l'inadaptation des anciens textes aux spécificités de chacun de ces pays, ainsi que de l'évolution des standards liés à la bonne gouvernance et au respect des droits de l'Homme à l'échelle internationale.

Cet article présente la poursuite pénale en Afrique francophone subsaharienne telle que régie par le code d'instruction criminelle de 1808, avec pour fondement le système inquisitorial. Sont ensuite évoquées les différentes réformes législatives intervenues dans certains pays. Le texte se conclut par une réflexion sur ces mêmes évolutions et les tendances observées dans le domaine de la poursuite en Afrique francophone subsaharienne et dans le monde.

I. LE SYSTÈME INQUISITORIAL, FONDEMENT DE LA POURSUITE PÉNALE EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Toute société en construction, tout État qui se veut de droit est confronté à un moment ou à un autre sur le plan de la justice au problème du choix d'un

93. Décret du 28 septembre 1897 qui rendit ledit code d'instruction criminelle applicable au Tchad ; décret du 29 décembre 1922 portant réorganisation de la justice française au Cameroun ; décret du 22 mai 1924 qui rendit exécutoires au Cameroun les lois et décrets promulgués au 1^{er} janvier 1924 en Afrique équatoriale française (AEF) « ... dans celles de leurs dispositions qui ne seront pas contraires aux décrets pris spécialement pour le Cameroun » et eut pour effet d'étendre au Cameroun l'ordonnance du 18 février 1838, rendant applicable le code d'instruction criminelle au Sénégal, elle-même introduite en AEF par les décrets des 28 septembre 1897 et 17 mars 1903 ; décret du 27 novembre 1946 portant réorganisation judiciaire au Cameroun ; décret du 27 novembre 1947 portant réorganisation de la justice de droit français en AEF et rendu applicable au Cameroun par certains de ses articles.

D'une manière quasi générale, c'est le décret du 22 mai 1924 qui rendit exécutoires sur l'ensemble des territoires d'Afrique équatoriale française les lois et décrets relatifs à la procédure pénale, dont évidemment le code d'instruction criminelle. Ce fut le cas du Cameroun et du Togo. D'inspiration romano-germanique, ce code consacrait en fait le système dit inquisitorial ou encore inquisitoire.

modèle de système pénal. Les pays francophones d'Afrique n'ont pas été confrontés à ce problème de choix. Ils ont tout simplement hérité de la France une procédure pénale essentiellement basée — comme indiqué plus haut — sur le système inquisitorial ou encore « inquisitoire » qui en constitue le fondement essentiel.

À l'origine, il existe deux grands modèles de systèmes pénaux : le système accusatoire largement répandu dans les pays anglo-saxons et le système inquisitorial. Dans le système accusatoire, les parties sont à égalité à toutes les phases de la procédure et sont placées l'une et l'autre sous le contrôle d'un juge neutre. À l'inverse, le système inquisitorial se caractérise par un quasi-monopole de l'initiative de la procédure depuis l'introduction de l'instance, la recherche des faits et la réunion des éléments de preuves jusqu'à la phase de jugement proprement dite.

Il convient de préciser que, sur un plan purement procédural, l'on ne peut à proprement parler de « poursuite » que lorsqu'un individu est déjà « traduit » devant une juridiction de jugement (un tribunal ou une cour) en vertu du principe de la séparation des fonctions de poursuites proprement dites de celles d'instruction. Cependant, dans le cadre de cet article, le sujet est envisagé dans sa globalité, car dans certaines législations ces deux notions (« poursuite » et « instruction ») sont confondues. Cette approche est également justifiée par le fait que, ainsi que nous le verrons, certaines réformes intervenues dans le domaine ont porté sur l'ensemble de la procédure.

Cette regrettable confusion naît d'ailleurs de la rédaction même du code d'instruction criminelle de 1808, dans laquelle n'apparaît pas nettement la séparation de l'enquête préalable, conduite par la police ou la gendarmerie, d'avec l'instruction et la poursuite proprement dites, confiées elles à la justice. Il faut d'ailleurs noter dans cette rédaction de 1808 l'absence de toute réglementation de l'enquête de police⁹⁴.

L'enquête préliminaire

L'article 8 du CIC tel que rendu applicable au Cameroun et dans beaucoup d'autres pays d'Afrique francophone subsaharienne dispose que « la police judiciaire recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir ».

Le simple énoncé de cet article ne laisse pas beaucoup de place à une quelconque contradiction. En fait, ici, l'action publique est mise en mouvement par le procureur de la République et exceptionnellement par la victime. La victime d'une infraction peut en effet saisir des faits les autorités chargées des enquêtes préliminaires, soit sous forme d'une plainte ou d'une dénonciation. La police judiciaire est exercée sous le contrôle du procureur de la République par

94. Le CIC se contente laconiquement d'indiquer quels officiers sont chargés de mener l'enquête préliminaire.

les officiers et agents de police judiciaire.

L'Article 48 du CIC dispose en effet que « les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires généraux de la police recevront les dénonciations de crimes ou délits commis dans les lieux où ils exercent leurs fonctions habituelles ». Il s'agit ici de l'enquête préliminaire qui a lieu à la suite d'une plainte, d'une dénonciation, de la découverte d'un crime (flagrant ou non).

Un crime ou un délit est qualifié de flagrant lorsqu'il est en train d'être commis ou vient de se commettre. Le crime ou le délit peut également être qualifié de flagrant, lorsque, après la commission de l'infraction, son auteur est poursuivi par la clameur publique, ou encore lorsque dans un temps voisin de la commission de l'infraction le suspect est trouvé en possession d'un objet ou présente une trace ou un indice faisant penser qu'il a participé à la commission du crime ou du délit.

Il y a également flagrance lorsqu'une personne requiert le procureur de la République ou un officier de la police judiciaire pour constater un crime ou un délit commis dans une maison qu'elle occupe ou dont elle assure la surveillance.

Il résulte de l'article 49 du CIC que « dans le cas de flagrant délit, ou dans le cas de réquisition de la part d'un chef de maison, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les commissaires généraux de police dresseront les procès-verbaux, recevront les déclarations des témoins, feront les visites et les autres actes qui sont de la compétence du procureur de la République ».

Il y a lieu de noter ici la dualité du système de police judiciaire sur le plan institutionnel, en ce sens que celle-ci est constituée à la fois de gendarmes et de policiers, sans oublier les fonctionnaires et autres agents de certaines administrations publiques auxquels des textes spéciaux attribuent des compétences de police judiciaire, à l'instar des administrations des douanes, des forêts ou des finances.

Comme indiqué plus haut, la particularité de l'enquête préliminaire dans le système inquisitorial est qu'elle est menée de manière non contradictoire, quasi secrète et écrite. La fonction d'enquête est exclusivement exercée par la partie poursuivante qui émane de l'État et n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel (le juge intervenant plus tardivement lors du jugement de l'affaire et sur la base d'un dossier établi de façon unilatérale par le représentant de l'État). Le terme « partie » ne convient plus guère pour désigner l'agent de l'État qui, à la fois, enquête, poursuit et décide de mesures coercitives et du renvoi en jugement, « en inquisiteur actif face à une défense passive ».

En effet, pendant la phase de l'enquête préliminaire, les avocats ne sont pas admis dans les locaux de la police ou de la gendarmerie aux côtés des suspects. La garde à vue est quasi généralement ordonnée : c'est une mesure de police en vertu de laquelle une personne est, dans le cadre d'une enquête et en vue de la manifestation de la vérité, gardée dans un local de la police judiciaire.

La durée de cette mesure varie selon les législations et l'absence totale des avocats à ce stade de la procédure favorise grandement les abus.

Arrêtons-nous quelques instants pour souligner l'importance de cette phase de la procédure qu'est l'enquête préliminaire dans le système inquisitorial pour rappeler que cette enquête est menée de manière non contradictoire et que son impact est capital quant à la suite de la procédure.

L'enquête préliminaire donne lieu à la rédaction d'un procès-verbal qui déterminera la suite de la poursuite. Ce procès-verbal une fois signé a une force irréfragable. C'est ici que se pose le problème de l'aveu, qui pendant longtemps et encore aujourd'hui dans une certaine mesure sur le plan doctrinal est considéré comme la reine des preuves en matière pénale. Il est vrai également que dans plusieurs législations l'aveu est aussi considéré comme un simple élément de preuve qui est laissé à la libre appréciation du juge. Cette appréciation est malheureusement bien souvent basée sur le procès-verbal d'enquêtes préliminaires dont le contenu est parfois et même souvent contesté par les prévenus une fois à la barre, lesquels n'hésitent pas à dire que leurs déclarations ont été obtenues sous la contrainte pendant la garde à vue.

En revanche, la suspicion liée à la manière dont l'aveu a été obtenu est moins présente dans les systèmes où comme nous le verrons, le suspect est assisté d'un avocat dès le début de l'enquête. Notons enfin que le retrait de plainte de la victime n'a aucune incidence sur l'action publique, excepté dans des cas expressément et limitativement prévus par la loi.

L'instruction ou l'« information judiciaire »

L'instruction, obligatoire en cas de crime et facultative en cas de délit et de contravention, est conduite par le juge d'instruction, magistrat du siège, sur saisine du procureur de la République. Il s'agit de la deuxième phase de la procédure après celle de l'enquête préliminaire.

Ici encore, le système inquisitoire veut que le juge d'instruction dispose de pouvoirs très étendus. Il a la faculté :

- de se transporter sur les lieux de l'infraction ;
- d'ordonner des perquisitions ;
- de faire saisir les pièces à conviction ;
- d'interroger les suspects ;
- de convoquer les témoins ;
- d'organiser des confrontations ;
- de décerner tous mandats y compris celui de détention préventive.

À la fin de son instruction, il a le pouvoir de prendre directement une ordonnance de non-lieu ou bien de renvoi devant la juridiction de jugement. On dit que le juge d'instruction instruit « à charge et à décharge » en ce sens qu'il recherche les éléments pouvant à la fois favoriser ou défavoriser les personnes inculpées.

Il résulte cependant de l'article 61 du CIC que, hors les cas de flagrant délit, le juge d'instruction ne pose aucun acte d'instruction ou de poursuites sans qu'il n'ait donné préalablement communication de la procédure au procureur de la République. Ce dernier peut en outre requérir cette communication à toutes les étapes de l'information.

En dépit de cette exigence de communication au procureur de la République, la même critique faite ci-dessus à l'endroit de l'enquête préliminaire menée par les policiers ou les gendarmes pourrait être formulée s'agissant de l'instruction. Le juge d'instruction et le procureur de la République sont, somme toute, des agents de l'État dont on imagine aisément la toute-puissance face à l'inculpé.

En effet, comme l'enquête préliminaire, l'instruction est unilatérale, secrète et écrite. Les portes du cabinet d'instruction restent fermées aux avocats, lesquels peuvent cependant assister leurs clients inculpés lors des interrogatoires, les dossiers ne leur étant cependant communiqués que vingt-quatre heures auparavant. Tous les autres actes d'instruction sont posés par le juge seul, certes assisté du greffier d'instruction.

La phase de jugement

La procédure de jugement est guidée par les principes du contradictoire et de publicité. Contrairement à la phase de l'instruction qui se passe dans l'« obscurité » des cabinets d'instruction, les débats à ce stade sont publics, oraux et, dans une certaine mesure, contradictoires.

Dans la majorité des systèmes de poursuites des pays francophones d'Afrique subsaharienne, les tribunaux de première instance, les tribunaux de grande instance, les cours d'appel et les cours suprêmes constituent les juridictions dites de « droit commun », en opposition aux cours et tribunaux « spéciaux », mis en place par des lois « spéciales ».

On peut citer à titre d'exemple les tribunaux militaires qui existent encore çà et là et qui connaissent des infractions de droit commun impliquant des auteurs militaires et/ou coauteurs et/ou complices civils, des infractions commises à l'intérieur des établissements militaires, ainsi que des infractions purement militaires. Ces tribunaux spéciaux sont régis par une procédure spéciale en matière criminelle (exemple : le code de justice militaire).

Plus généralement, le tribunal de première instance est compétent pour connaître des délits et des contraventions. Le tribunal de grande instance est compétent pour juger les crimes. La qualification des infractions est déterminée de manière générale par le quantum de la peine applicable.

La cour d'appel constitue ce que l'on appelle le deuxième degré de juridiction, en ce sens qu'elle connaît « en appel » les décisions des juridictions dites « inférieures ». Ces appellations peuvent varier d'un système à un autre : ainsi, dans certaines organisations judiciaires, il existe le « tribunal correctionnel », tandis qu'ailleurs on parle de « tribunal de première instance statuant en matière cor-

rectionnelle ». Ici, on parle de la « cour d'appel statuant en matière criminelle », alors que là-bas on parle de la « cour criminelle »⁹⁵. De même, on retrouve encore la juridiction dite de la « cour d'assises » dans certains pays d'Afrique francophone. Les cours d'assises impliquent l'intervention d'un « jury » populaire dans le processus de distribution de la justice pénale. D'autres pays ont renoncé à cette composition et ont opté pour une formation de juges professionnels⁹⁶.

Des compositions spéciales sont également prévues pour connaître des affaires impliquant des mineurs, quand il ne s'agit pas tout simplement de « tribunaux pour mineurs ».

Comme indiqué plus haut, les recours contre les décisions rendues par les juridictions d'instance sont portés devant les juges d'appel ; alors que les arrêts des cours d'appel peuvent, eux, faire l'objet d'un recours, le « pourvoi » devant la Cour suprême, encore appelée « Cour de cassation ». généralement, la Cour suprême « juge » le droit en ce sens qu'elle doit s'assurer prioritairement que la norme juridique a été correctement appliquée dans un procès. En revanche, les juridictions inférieures jugent en « faits et en droit ». On retrouve trois « officiants » principaux au cours du procès pénal : le juge du siège, le ministère public et le greffier qui tient la plume à l'audience. L'accusé a le droit d'être défendu par un avocat. Une fois encore, le système inquisitoire originel veut que le juge « mène » les débats dans le sens propre du terme, instruisant lui aussi les affaires « à charge et à décharge ». Le ministère public « partie au procès », peut lui aussi requérir « à charge et à décharge » au contraire de son homologue dans le système accusatoire qui lui, le cas échéant, parle d'« abandon de charges ».

Cependant, alors qu'en France des dispositions de type accusatoire étaient progressivement introduites dans la procédure pénale — dans l'optique de tendre à un équilibre entre les droits de la défense, ceux des victimes et ceux de la société —, les pays d'Afrique francophone en étaient encore à appliquer le code d'instruction criminelle sous sa forme originelle.

La France a en effet opté, par étapes successives, pour un troisième système pénal que l'on pourrait qualifier de « système mixte ». Il s'est agi, entre autres, de l'introduction de l'avocat dès la phase de l'instruction et de l'indépendance du juge d'instruction par rapport au parquet.

Certes, ce système ne rejoint pas encore entièrement la conception purement accusatoire de la procédure pénale qui est caractérisée par le fait que les parties sont à égalité dès le déclenchement de la procédure (exemple : présence de l'avocat dès les premières heures de l'enquête), mais elle n'en constitue pas moins une avancée significative par rapport à la procédure originelle de 1808.

95. Au Tchad, l'appellation « cour criminelle » a été substituée à celle de « cour d'assises ». Mais on y note toujours l'intervention d'un jury populaire.

96. Les cours d'assises ont été supprimées dans l'organisation judiciaire du Cameroun, alors qu'elles subsistent encore au Bénin (articles 227 à 268 du code de procédure pénale du Bénin).

D'autres développements récents confirment cette nouvelle orientation.

C'est ainsi que ces dernières années les pays d'Afrique francophone ont eux aussi entrepris des réformes partielles ou totales dans ce domaine. Quelques-unes de ces réformes constituent de véritables révolutions dans le domaine de la poursuite.

II. QUELQUES RÉFORMES INTERVENUES DANS LE DOMAINE DE LA POURSUITE EN AFRIQUE FRANCOPHONE : LE CAS DU CAMEROUN

Nous pouvons citer au titre de ces réformes celles, entre autres, :

- de la Mauritanie dès 1983 ;
- du Togo, avec la loi n° 83-1 promulguée le 2 mars 1983 et portant code de procédure pénale ;
- du Tchad avec le code de procédure pénale du 25 avril 1996 ;
- de Madagascar en 1997 ;
- du Sénégal en 1999 ;
- du Mali avec la loi n° 01-080 du 20 août 2001 portant code de procédure pénale ;
- du Niger, avec la loi n° 2003-026 du 13 juin 2003 modifiant la loi n° 61-33 du 14 août 1961 portant institution du code de procédure pénale ;
- du Gabon qui a adopté courant début 2008 un projet de réforme de son code de procédure en vigueur depuis 1961 ;
- de la République centrafricaine qui a elle aussi entrepris depuis quelques années déjà la refonte de son code de procédure pénale datant de juillet 1961 et dont certaines dispositions paraissent complètement surannées et en déphasage avec l'évolution actuelle du monde.

Toutes ces réformes ont introduit ou prévoient d'introduire dans le domaine de la poursuite, à des niveaux plus ou moins variés, de nouvelles procédures relatives à des infractions inconnues ou inexistantes à l'époque des législations antérieures⁹⁷, avec une exigence de plus en plus prononcée pour le respect des droits de l'Homme, de tous les hommes, accusés, victimes, témoins, etc., et une prise en compte véritable des réalités locales.

De nouvelles législations et des juridictions supranationales⁹⁸ ont vu le jour qui méritent d'être prises en compte dans toutes ces réformes. Il convient cependant de relever que le cas le plus novateur aux yeux de plusieurs observateurs avertis de la chose juridique et judiciaire semble être celui du Cameroun. Le Cameroun qui, en dépit de l'existence d'un code pénal unifié, connaissait depuis l'indépendance une dualité de sources en matière de procédure pénale :

97. Génocide, blanchiment d'argent, terrorisme, crimes contre l'humanité, etc.

98. Tribunaux spéciaux des Nations unies, Cour pénale internationale.

d'un côté The Criminal Procedure Ordinance (CPO) d'inspiration anglo-saxonne de type accusatoire pour les provinces anglophones, et, de l'autre, le code d'instruction criminelle de type inquisitoire, d'inspiration romano-germanique, et découlant de l'ordonnance française de 1838, en vigueur dans les provinces francophones.

L'adoption récente d'un code de procédure pénale (2005) a mis un terme à cette dualité qui ne répondait plus aux exigences de sauvegarde des droits du citoyen à toutes les phases de la procédure pénale. Il serait fastidieux de reproduire ici toutes les réformes de ce code sur le plan de la poursuite. Nous n'en citerons que quelques-unes parmi les plus marquantes.

Les grandes réformes du code de procédure pénale du Cameroun et leur incidence sur la poursuite pénale

L'une des réformes les plus marquantes de ce code réside dans le fait qu'à l'audience la procédure est essentiellement *accusatoire*, basée sur le principe anglo-saxon du plaider coupable ou non coupable. Le ministère public redevient une véritable partie au procès au même titre que les « défendeurs⁹⁹ ».

L'autre réforme majeure est la réinstauration du *juge d'instruction*. Comme nous l'indiquions plus haut, par une ordonnance datant de 1972, l'institution du juge d'instruction avait été supprimée au Cameroun. L'information judiciaire était alors confiée aux magistrats du ministère public, d'où la confusion qui existait entre l'instruction et la poursuite proprement dite.

L'assistance d'un avocat est désormais autorisée au tout début de l'enquête dans les locaux de la police judiciaire. — Il s'agit là d'une notion de type purement accusatoire ainsi que nous l'avons vu plus haut. Les actes frappés de nullité font l'objet d'un retrait matériel du dossier de procédure et ne peuvent plus être utilisés contre la personne concernée. Le procureur général peut requérir à tout stade de la procédure, sur autorisation expresse du ministre de la Justice, tant qu'aucune décision n'est encore intervenue : *la victime peut cependant obtenir réparation du préjudice subi.*

La police judiciaire évolue désormais sous le contrôle du procureur général *pour une meilleure garantie de la sauvegarde des droits individuels*. Les écoutes téléphoniques judiciaires sont autorisées. La garde à vue, les perquisitions et les saisies sont plus rigoureusement réglementées.

La mise en liberté sous caution peut être obtenue à tous les niveaux de la procé-

99. Sur ce point, la configuration des salles d'audience au Cameroun a changé, en ce sens que le représentant du ministère public (le procureur de la République ou le procureur général) se retrouve au « parquet » au même titre que les autres parties au procès comme c'est le cas dans les prétoires de type anglo-saxon. Cela a d'ailleurs toujours été le cas dans les provinces anglophones du Cameroun où la procédure accusatoire était en vigueur ! Cela, sans aucun doute, ajoute au sentiment de l'accusé qu'il aura droit à un procès équitable, la contradiction lui étant désormais permise avec le redoutable adversaire qu'est le procureur, aussi bien avec la victime que les témoins de l'accusation.

dure (officier de police judiciaire, procureur de la République, juge d'instruction, juridiction de jugement). — La détention provisoire est dorénavant interdite en cas d'inculpation pour un délit si l'inculpé justifie d'un domicile fixe : *cela permet d'éviter les trop nombreuses et inutiles détentions provisoires.* L'indemnisation des victimes de détention et de garde à vue arbitraires est désormais prévue. Les agents de la force du maintien de l'ordre sont mis à la disposition du président pour la durée de l'audience. Le code exclut de la contrainte par corps les personnes de moins de dix-huit ans ou de plus de soixante ans. Le privilège de juridiction s'étend aux autorités administratives et non plus aux seuls magistrats. Les droits de l'enfant, l'*habeas corpus*, le traitement de la délinquance juvénile, la libération conditionnelle, la réhabilitation et l'extradition sont mieux réglementés.

La réforme ayant conduit à l'adoption de ce nouveau code, constituée, à travers un système de poursuites efficace et adapté, une avancée considérable dans le domaine de la protection des droits de l'Homme en général.

CONCLUSION

Comme on le voit à travers toutes les réformes qui ont cours actuellement, le problème du choix du système pénal — pour ne pas dire celui du choix d'un « nouveau système » — se pose de plus en plus et pas seulement en Afrique. Il entraîne de nombreuses autres questions auxquelles cette conclusion s'efforce d'apporter quelques réponses.

En préalable, il est important de considérer que toute réforme des systèmes de poursuites se doit, pour être efficace et atteindre ses objectifs, de rencontrer l'adhésion de ceux à qui elle est destinée, surtout en ces temps où les peuples, pas seulement d'Afrique francophone subsaharienne, aspirent à un plus grand respect de leurs droits et libertés.

Un système est-il meilleur qu'un autre ?

Il est clair, au vu des récents développements, que les deux systèmes, inquisitorial et accusatoire, dans leur contenu originel ont vécu. Il est certes difficile de dire s'ils portaient en eux-mêmes les germes de leur « caducité » future, mais ce qui est certain c'est que le monde a beaucoup évolué et avec lui une aspiration plus grande des peuples à un plus grand respect de leurs droits et libertés.

Si, en Grande-Bretagne on a pu par exemple reprocher au système accusatoire la toute-puissance de la police pendant la phase de l'enquête préliminaire avant l'avènement du Crown Prosecutions Service (CPS), l'absence de toute contradiction (les avocats ne sont pas admis dans les locaux de la police ou de la gendarmerie) au cours de cette même phase d'enquête dans le système inquisitorial n'est pas non plus une véritable garantie des droits des personnes interpellées, notamment pendant la période de la garde à vue.

Un glissement législatif sur le plan mondial s'opère-t-il vers le système accusatoire ? Si oui, quelle en est la justification ?

Il va sans dire que, de plus en plus, des notions de type accusatoire sont progressivement « injectées » dans les législations d'obédience romano-germanique. La France en est un exemple qui a introduit dans sa procédure le célèbre « plaider coupable » totalement inexistant dans le code d'instruction criminelle de 1808. Le Cameroun a également introduit cette notion dans son code de procédure pénale de 2005.

D'une manière générale, les notions de plus en plus « empruntées » au système accusatoire sont celles relatives à la phase de jugement proprement dite, au cours de laquelle ce système retrouve toute sa plénitude. Rappelons cependant que le Cameroun est allé un peu plus loin dans ce souci de sauvegarde des droits de la défense en autorisant dans sa récente législation l'intervention d'un avocat dès les premières heures de l'enquête.

L'exigence de bonne gouvernance, l'aspiration des peuples à un plus grand respect de leurs droits et libertés ou tout simplement l'aspiration des hommes à une justice pénale plus équitable sont certainement les catalyseurs de cette évolution¹⁰⁰.

Quel système répond le mieux aux besoins actuels de la société en général ?

Les deux systèmes traditionnels ayant montré leurs limites, il apparaît qu'un système hybride (mixte) est en réalité le mieux à même d'aider à atteindre les objectifs de célérité, d'efficacité, de transparence, d'impartialité et de respect des droits de la défense, des victimes et de la société en général. Un système qui emprunterait aux deux premiers, à l'instar du Cameroun, les éléments suivants :

- L'instruction ou encore l'information judiciaire telle que prévue par le code d'instruction criminelle n'existe pas dans le système accusatoire. Mais nous savons que cette phase, très importante, a pour avantage de préparer à un procès (éventuel) plus serein, plus rapide, moins coûteux, avec un dossier « dépoussiéré ». La contradiction déjà introduite à cette phase permettant également une meilleure appréhension des faits et des dispositions de loi applicables. Le procès est « éventuel » parce que le juge d'instruction, instruisant « à charge et à décharge », a la latitude le cas échéant de rendre une ordonnance de non-lieu, ce qui contribue par ailleurs au désengorgement des juridictions de jugement proprement dites. À l'opposé, dans le système accusatoire, cette phase fait défaut et les procédures arrivent directement devant le juge avec toutes les « impuretés » imaginables et les

100. Au cours du séminaire dont le présent volume synthétise les contributions, l'un des participants a indiqué que, d'après lui, il y avait moins de risques de condamner un innocent dans le système accusatoire.

- conséquences qui en découlent, en termes d'annulation de procédure et d'« abandon de charges »¹⁰¹.
- La présence de l'avocat dès l'interpellation du suspect apporte une garantie non pas seulement par rapport aux droits de la défense, mais aussi — et on semble souvent le négliger, par rapport au travail des enquêteurs dont le résultat pourra par la suite être difficilement remis en question.
 - Pour ce qui est de la phase de jugement ; il va sans dire qu'elle doit être le reflet même de ce que la société attend de la justice pénale : contradictoire. Et pour que cette contradiction soit respectée, les parties au procès doivent être à égalité. Les notions d'« *examination in chief* », de « *cross-examination* » et de « *re-examination* » introduites par le législateur camerounais dans le code de procédure pénale sont une émanation du système accusatoire.

Quel système pour les pays d'Afrique francophone ?

Les pays francophones d'Afrique subsaharienne devraient-ils — dans le cadre des différentes réformes entreprises ou à entreprendre — garder pour l'essentiel un droit de la procédure pénale hérité du passé, qui correspond à un modèle « autoritaire et inquisitorial », ou doivent-ils aller vers un droit « démocratique et moderne », capable d'assurer les garanties judiciaires pour tous, auteurs et victimes des délits et des crimes, et ainsi sécuriser la société dans son ensemble ? La justice est-elle tout simplement (encore) crédible en Afrique francophone pour que l'on se préoccupe du système à adopter ?

Il va de soi que, pour des raisons évidentes, les pays d'Afrique francophone ne peuvent plus se satisfaire de modèles de législations « copiées-collées », et toutes les réformes dont nous avons parlé participent de cette incontourn-

101. Dans son ouvrage, Adolphe Guillot souligne à juste titre les avantages de l'instruction pour rendre une bonne justice, en parlant de « l'action tutélaire et modératrice du magistrat instructeur ». « Magistrat du siège, donc indépendant, le juge d'instruction mène une enquête et apprécie son résultat. Il dispose en effet de tous les pouvoirs pour faire un "examen approfondi" d'une plainte adressée par un particulier et transmise par le parquet. Il instruira l'affaire en se transportant éventuellement sur les lieux du délit commis, ordonnera des perquisitions pour saisir les pièces à conviction, interrogera les suspects, convoquera les témoins, organisera des confrontations avec l'objectif de rechercher la vérité. La loi garantit la qualité de l'information ainsi conduite, car elle est réalisée sereinement, en dehors de toute publicité, puisque secrète, chaque témoin étant entendu séparément et hors de la présence du suspect. La partie civile est certaine de voir sa plainte faire l'objet d'un "examen minutieux et prolongé" sans que l'inculpé soit jeté en pâture à l'opinion publique. Instruisant à charge et à décharge, interrogeant chacun avec loyauté, confrontant les arguments, le juge d'instruction semble donc apte à modérer les passions vindicatives comme à protéger ceux qui pourraient en être les victimes. Une fois l'enquête terminée, il "apprécie" comme magistrat son résultat, avec la latitude de prendre directement une ordonnance de non-lieu ou de renvoi devant le tribunal pénal. Il cumule les pouvoirs de l'enquêteur et ceux du juge. Son éthique professionnelle de magistrat libre, neutre, par principe, entre la défense de la société qu'a en charge le ministère public et les prévenus, paraît donc garantir une instruction satisfaisante pour toutes les parties en cause. »

able et impérieuse nécessité pour les pays africains de se doter d'outils législatifs intégrant les particularités et les spécificités de chaque pays. À cela il faut adjoindre la nouvelle donne mondiale relative à la promotion des droits de l'Homme, de la paix et de la stabilité à travers un respect scrupuleux de la bonne gouvernance.

Le Cameroun, avec l'adoption de ce « nouveau » code de procédure pénale, a ouvert la voie à suivre. Certes, on peut dire que le Cameroun n'a pas grand mérite, dans la mesure où les deux systèmes — inquisitorial et accusatoire — coexistaient déjà depuis plusieurs années ! Mais cela n'a pas été aussi facile, puisqu'il a fallu convaincre les uns et les autres d'abandonner le système auquel ils étaient habitués depuis des lustres, pour en adopter un autre qui leur imposait des notions jusque-là inconnues¹⁰².

Cependant, que sont les lois, que deviennent-elles, aussi bonnes soient-elles, si les hommes qui sont chargés de les appliquer au quotidien sont soit blasés, soit incompetents, mal formés, et peu soucieux du devenir de leur pays, aigris et désabusés, ou tout simplement mal équipés et mal rémunérés ? C'est ici que les politiques sont interpellés et que toute réforme de la justice qui ne prendrait pas en compte ces autres paramètres serait vouée à l'échec.

102. La notion de « juge d'instruction » était inexistante dans le Criminal Procedure Ordinance appliqué dans les provinces anglophones du Cameroun avant l'entrée en vigueur du code de procédure pénale. Le nouveau code a connu une gestation de plus de trente ans et a fait l'objet, avant son entrée en vigueur, avec l'aide et la bénédiction de partenaires étrangers, dont l'Union européenne, d'une campagne de vulgarisation dont aucun texte de loi n'avait encore jamais bénéficié.

La réforme de la justice en Afrique : l'exemple de la Guinée

PAR JEAN-PASCAL MARTENS

La plupart des républiques africaines issues de la colonisation française ont hérité au début des indépendances d'un appareil judiciaire comparable à ce qu'il était dans la France des années 1960, c'est-à-dire assez pauvre en moyens, sans grande considération publique.

Bien qu'érigée en « pouvoir judiciaire » dans un grand nombre de constitutions bâties sur le modèle de la constitution française de 1958, la justice en Afrique francophone ne représente dans la pratique qu'une simple « autorité judiciaire », à l'image de la version réductrice imposée par le général de Gaulle, en opposition à la séparation des pouvoirs rêvée par Montesquieu.

L'épreuve des indépendances, les turbulences politiques, les mutations des sociétés, l'urbanisation, le développement des échanges, et bien d'autres facteurs de développement allaient en quelques décennies faire sauter le corset des institutions judiciaires locales créées pour les besoins de la colonisation.

Passé le temps des petites réformes d'adaptation conjoncturelle, la plupart des jeunes républiques ont décidé dans les années 1990 d'engager des réformes en profondeur, fortement encouragées par les partenaires au développement et les institutions internationales.

Pressée par l'exemple de ses voisins et consciente de cette impérieuse nécessité, la Guinée-Conakry a décidé de rejoindre le mouvement, en dépit de ses propres vicissitudes internes.

DES AJUSTEMENTS AUX GRANDS CHANTIERS

La part de l'héritage

Il serait faux et absurde de considérer que l'instrument judiciaire procesuel légué par la France ne comportait pas certains aspects positifs, notamment les bases d'une organisation cohérente construite autour d'une exigence d'efficacité, du respect des droits des parties et de solides principes.

Ainsi l'espace juridique et judiciaire de l'Afrique francophone est-il marqué par un grand nombre d'éléments communs : une langue partagée, une même organisation judiciaire adaptée au maillage du pays, une codification des principaux textes de droit et de procédure, une tradition juridique germano-latine

bien ancrée.

Ce système juridique commun repose sur la loi, tandis que son concurrent anglo-saxon la *common law*, contrairement à son appellation s'appuie principalement sur la jurisprudence. L'idée et la source du droit ne sont pas les mêmes dans l'esprit continental et dans l'approche anglo-saxonne. Alors que le droit romano-germanique a pour mission de dicter l'ordre idéal de l'organisation politique de la société, la *common law* ne prétend que fixer la règle du jeu équitable, qui permet de réguler harmonieusement les relations entre individus. Dans les pays de « droit continental », le juge s'attache à la recherche de la vérité en recourant à l'application juste de la loi, tandis que le juge de la *common law* recherche à travers la confrontation des parties un équilibre et une équité. Cette dualité juridique se vérifie particulièrement en matière pénale où la procédure inquisitoriale continentale s'oppose à la procédure accusatoire anglo-saxonne. La procédure du « plaider coupable » repose sur la recherche d'un arrangement transactionnel négocié, aux dépens d'une quête de vérité. La place du juge d'instruction dans la procédure pénale commune aux pays africains francophones en est un exemple caractéristique¹⁰³.

On ajoutera à cet héritage un parc immobilier de bonne facture, palais de justice et établissements pénitentiaires couvrant tout le territoire, dont certains sont encore vaillants, en dépit du manque d'entretien.

Cet ensemble juridique est longtemps demeuré en l'état, faute de juristes qualifiés après les indépendances ou par fascination pour l'ancien modèle.

Le temps et bien d'autres facteurs ont progressivement frappé de nombreux textes d'obsolescence, les rendant inadaptés aux nouvelles sociétés en voie de construction, dans de nombreux domaines. Quelques exemples :

- Le droit pénal étant une sorte de vitrine de la société, le vieux code Napoléon hérité de la colonisation comportait des incriminations en déphasage avec la réalité de terrain, et n'incluait pas la répression de certains désordres ou comportements prohibés par les sociétés africaines. Dans les atteintes aux personnes, on peut citer par exemple la traite, l'esclavage, le don en gage et l'excision. Dans les atteintes aux biens, on relèvera le délit de stellionat, particulièrement utile dans les pays dépourvus de cadastre et de plans fonciers. Un toilettage méticuleux était devenu pour tous une urgente nécessité.
- La procédure pénale ignorait les garanties formelles modernes de la garde à vue et de la détention provisoire ainsi que la présence d'un juge de l'application des peines, en aval de la chaîne pénale.
- La procédure civile n'avait pas bénéficié des simplifications apportées en France dans les années 1970, avec l'instauration d'une procédure de mise en état des affaires.
- Le droit de la famille, issu du code civil français dans sa version des an-

103. Deux grands pays de l'espace francophone partagent ces deux sources du droit: le Québec et le Cameroun.

nées 1960, n'a pas bénéficié de l'évolution du droit du divorce et de celui de l'autorité parentale, de plus il ne correspondait pas à des sociétés régies par des sources de droit diverses, traditionnelles et religieuses. La charia qui régit la polygamie, la soumission au chef de famille, les droits successoraux et d'autres pratiques s'opposait au droit positif basé sur la laïcité et l'égalité des droits inscrits dans les constitutions.

L'absence d'un véritable droit administratif et les difficultés de recourir à l'annulation des décisions administratives, dont le contentieux de l'excès de pouvoir était dans les nouvelles constitutions confié à une chambre de la Cour suprême, sont apparues comme des freins aux droits des citoyens de contester les actes de l'exécutif. En revanche, une particularité assez partagée concerne les compétences des cours suprêmes adoptées par de nombreux pays, qui voulaient rompre avec l'architecture française difficilement exportable où deux cours suprêmes se partagent les contentieux judiciaires et administratifs, laissant à un tribunal des conflits en embuscade le soin de trancher les empiètements de compétences. Les nouvelles cours suprêmes, pour beaucoup toujours en exercice à ce jour, coiffent au plus haut niveau tous les contentieux : judiciaire, administratif et comptable. Divisées en sections autonomes, ces hautes juridictions centralisent tous les pourvois et recours, ce qui permet une gestion concentrée des contentieux et une utilisation rationnelle des juristes de qualité expérimentés, qui faisaient défaut à l'aube des indépendances¹⁰⁴. Il est piquant de constater que les hauts magistrats africains de l'ordre administratif bénéficient d'un statut d'indépendance et d'inamovibilité que le système français ne garantit pas aux membres du Conseil d'État. Les conseillers d'État français, à la fois conseillers du gouvernement et censeurs de ses décisions, n'ont statutairement aucun des avantages protecteurs de leurs homologues de l'ordre judiciaire.

Un seul domaine semble avoir relativement bien résisté à la confrontation de la réalité et à l'usure du temps : le droit social. Issu d'une loi de 1952, spécialement adaptée aux colonies et aux territoires d'outre-mer, le code du travail est encore largement appliqué dans l'ensemble francophone et séduit par sa lecture et son utilisation simple et relativement protectrices des droits des travailleurs. Ce domaine est cependant lui aussi grignoté par l'avancée du droit communautaire de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA).

Parallèlement, la vigueur du droit coutumier, et religieux dans certaines régions, est venue rappeler que ces modes traditionnels de résolution des litiges avaient toujours leur place. Le colonisateur avait conservé ces alternatives ap-

104. Depuis deux décennies, certaines cours suprêmes ont perdu leur section comptable au profit d'une Cour des comptes autonome. L'OHADA les a aussi dépouillées du contentieux lié au droit des affaires.

plicables aux seuls Africains qui n'avaient pas opté pour le statut civil français ; les jeunes républiques au début des indépendances leur ont préféré un système processuel unique et général, afin de consolider l'unité nationale. Cette assimilation forcée à un modèle occidental explique peut-être en partie la désaffection d'une grande partie de la population vis-à-vis d'une justice imposant un gagnant et un perdant, rendue par des magistrats sans attache avec le village ou le groupe, en dépit d'un refus par tradition épidermique de tout conflit ouvert et la recherche patiente du retour à l'harmonie du groupe par la discussion et l'adhésion de toutes les parties. La persistance d'un autre mode de résolution des litiges, fondé sur la conciliation et la médiation, s'observait dans les campagnes éloignées des juridictions officielles, mais aussi dans les villes divisées dont les quartiers regroupent souvent les mêmes ethnies, et au sein des tribus nomades.

Enfin, et ce n'est pas négligeable, hélas, le maigre budget de l'État accordé à la justice perdue en Afrique, comme si cette fatalité bien française représentait une référence durable et immuable.

Le bilan des dysfonctionnements

Paradoxalement, l'homogénéité de l'héritage partagé par toutes ces jeunes nations permet de catégoriser plus aisément les nombreux dysfonctionnements qui affectent le fonctionnement de l'institution judiciaire, et de mettre en œuvre des réponses communes à des problèmes communs.

Ils se retrouvent dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale.

L'étude comparative des différents programmes de réforme, appuyés sur des constats et des diagnostics plus ou moins précis selon les pays, permet de les recenser, d'un pays à l'autre.

Moyens matériels vétustes, parc immobilier inadapté, équipements rares, formation des personnels insuffisante ou totalement absente, dévoiement de certaines procédures, inadéquation de certaines lois, absence de documentation, conditions matérielles et salariales désespérément faibles et autres avanies.

Cette désaffection générale a entraîné et favorisé l'apparition et le renforcement d'autres désordres, infiniment plus graves et profonds : la corruption rampante ou généralisée, l'irresponsabilité des acteurs, l'impunité des forces de l'ordre, le dévoiement des fonctions de juge, l'extorsion de fonds érigée en mode de règlement des litiges particuliers, et d'autres.

La réponse à cette situation dégradée

Au début des années 1990, dans de nombreux pays stabilisés après des expériences d'indépendance chahutée, la nécessité d'une réforme en profondeur de l'institution judiciaire s'est imposée aux autorités.

Un précédent remarquable avait aussi favorisé cette prise de conscience,

dans un domaine étroitement lié au développement, celui du droit des affaires. Ce n'était plus là une démarche liée aux problèmes intérieurs de chaque État, mais une évidente nécessité d'unifier les textes et les procédures afin de favoriser les échanges et les investissements entre pays d'un même ensemble juridique et judiciaire. C'est ainsi que le traité de l'OHADA a vu le jour le 17 octobre 1993 à Port-Louis (île Maurice). À ce jour, seize États font partie du premier ensemble juridique intégré au monde, consacré au droit des affaires dans lequel se trouve rassemblé un faisceau de règles communes à tous¹⁰⁵.

L'ensemble englobe entre autres secteurs le droit commercial général, le droit des sociétés commerciales, le droit des sûretés, des procédures simplifiées et collectives, le droit de l'arbitrage, les normes comptables, certains contrats spécifiques, et bientôt un droit du travail unifié. Et surtout, grande innovation, il confie à une Cour suprême unique, la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA), compétence exclusive pour statuer en dernier ressort sur les contentieux issus de l'application de ces textes.

Dans le même temps, nombre d'États d'Afrique francophone ont décidé d'adapter leur système juridique et judiciaire et de modifier en profondeur le fonctionnement de la justice au quotidien. Sous l'influence des partenaires au développement et des institutions internationales, qui en faisaient une condition préalable à l'accroissement de leur aide, des programmes ambitieux de réforme ont été adoptés.

L'ère des réformes

Les programmes de réforme, adoptés ou en cours d'élaboration, ont en commun la durée (plans décennaux ou quinquennaux), un vaste champ d'intervention (réforme des textes, recrutement et formation des agents, adoption de procédures de contrôle, gestion des carrières, revalorisation des conditions salariales et des moyens, bâtiments et équipements, communication, documentation) et une volonté politique affirmée, souvent traduite par une augmentation de la part du budget de la justice.

Le point de départ des programmes, également commun à ces États, est marqué par l'organisation d'États généraux de la justice plus ou moins ouverts, mais toujours très solennels. Quatre exemples illustrent les démarches entreprises et les résultats obtenus, au Mali, au Bénin, au Tchad et au Togo. Ils influenceront par la suite les efforts de la Guinée-Conakry pour entamer le programme actuellement en cours de montage.

Le Mali et le Bénin ont entamé l'*aggiornamento* de leurs institutions judiciaires à la fin des années 1990, avec des fortunes diverses.

105. Les pays ci-après ont le statut d'États membres: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. L'adhésion de la République démocratique du Congo est en cours de négociation.

Le Bénin a organisé du 4 au 7 novembre 1996 des états généraux de la justice, sous la présidence de Mathieu Kérékou revenu au pouvoir en mars précédent, débouchant sur un programme de réformes estimé à 60 milliards de FCFA étalé sur dix ans. De nombreuses difficultés de gestion et d'application retardèrent sa mise en œuvre, au point qu'il fallut attendre le 4 juillet 2001 pour qu'un Programme intégré de renforcement des systèmes juridique et judiciaire du Bénin (PIRSJJ), fortement appuyé par la Banque mondiale, soit enfin mis sur pied. La programmation financière triennale de 2005-2007 était évaluée — une somme relativement modeste au regard des ambitions initiales — à 9 057 690 000 de FCFA, toutes dépenses confondues.

Le Mali, assisté par la Coopération canadienne puis par la France, a entamé dès 1998 une large consultation populaire dans tout le pays avant d'organiser à Bamako en mars-avril 1999 un Forum national sur la justice d'une semaine largement ouvert au public et aux forces vives de la nation. La construction du Projet décennal de réforme a été, par la suite, menée par des comités d'experts pour se conclure un an plus tard par la présentation officielle d'un programme, dont le coût exorbitant — 90 milliards de FCFA — a largement refroidi les partenaires au développement invités à cette cérémonie.

Le Tchad, inspiré de l'exemple malien, a procédé de façon similaire dès 2002 avec le concours du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale, en ayant recours à la même méthode préalable de large consultation populaire, avant d'organiser à N'Djamena en juin 2003 des états généraux de la justice. Une année plus tard, un programme décennal de réforme était approuvé par le gouvernement et présenté au pays. D'un montant de 17 milliards de FCFA, ce projet plus modeste et plus ramassé abordait tous les domaines d'intervention liés aux dysfonctionnements recensés.

Le Togo a opté pour une méthode plus technique, délaissant les grandes manifestations populaires pour s'appuyer sur les professionnels¹⁰⁶ rassemblés du 17 au 19 août 2005 à Kpalimé, dans un grand atelier de validation d'un Programme national de modernisation de la justice (PNMJ). Ce programme quinquennal de refonte du système judiciaire togolais, d'un montant de 15,2 milliards de FCFA, a été approuvé par le gouvernement en octobre 2006. Comme les précédents, il s'attaque à tous les secteurs sinistrés de l'institution judiciaire.

Ces politiques de réforme en profondeur ne peuvent aboutir qu'avec l'aide des partenaires bilatéraux traditionnels et des grandes institutions internationales. Ceux-ci posent généralement comme condition préalable ou suspensive à l'octroi de leur assistance technique et financière une augmentation significative de la part du budget de l'État consacré à la justice, aussi bien dans les crédits d'investissement que de fonctionnement.

La présentation méthodique de ces programmes, divisés en composantes

106. Curieusement, le doyen de la faculté de droit de l'Université de Lomé, agrégé des facultés de droit, n'avait pas été convié.

et partagés en tranches d'exécution triennales ou quinquennales, facilite l'assistance et l'intervention des partenaires, selon la spécialisation de leurs aides et leurs propres moyens financiers. Le temps des aides partielles, au gré des budgets de coopération et de certaines urgences, limitées généralement à des formations ponctuelles de magistrats et d'agents, des apports documentaires ou des fournitures d'équipements légers, d'informatique ou de matériels roulants, devrait être achevé et remplacé par une assistance coordonnée dans la durée et dans ses moyens d'intervention.

LA RÉFORME DE LA JUSTICE GUINÉENNE

La jeune république de Guinée a longtemps été tenue à l'écart de ses voisins, du fait d'un régime dictatorial et d'un certain repli marqué initialement par son refus de participer à la communauté franco-africaine proposée par le général de Gaulle le 22 septembre 1958 et par le slogan de la réplique de Sékou Touré : « Nous préférons la liberté dans la pauvreté à la prospérité enchaînée. »

Ce rejet dont les Guinéens sont encore fiers est exhibé aux étrangers au même titre que le fameux et historique « merde » prétendument opposé par le général Cambronne au général anglais Wellington qui le pressait de se rendre à l'issue de la bataille de Waterloo.

La coopération entre les deux pays est brutalement interrompue par l'ancienne puissance coloniale, qui démantèle l'administration en place, les équipements militaires, les infrastructures, rapatrie les personnels et les archives, ce qui entraîne une fuite massive de devises et l'effondrement économique du pays.

C'est la rupture avec la France et le début d'une période agitée. La Guinée abandonne l'espace monétaire commun indexé sur le franc français et remplace le franc CFA par le syli.

Le régime politique de son parti unique, le Parti démocratique guinéen (PDG) d'influence socialiste, évolue vers le modèle soviétique à idéologie totalitaire de type marxiste.

La justice sous Sékou Touré

La justice pénale et le respect des droits de l'Homme ont été particulièrement affectés par le régime mis en place et imposé par Sékou Touré.

La justice « populaire », dans sa représentation la plus caricaturale, a supplanté les principes et les textes. Ce fut l'époque sombre et cruelle des condamnations et exécutions sommaires, des pendaisons publiques sur le pont de l'autoroute qui traverse Conakry désormais appelé « le pont des pendus », des enfermements et détentions arbitraires dans le sinistre camp Boiro.

Tout l'appareil judiciaire était confisqué et le droit vidé de sa substance.

La rupture avec le modèle français, il est vrai, avait été précipitée par le retrait brutal des magistrats et agents des greffes, rapatriés avec leurs archives et les

dossiers en cours.

C'est à partir de 1960 que les tribunaux de droit local considérés par le nouveau régime comme des instruments de domination politique du colonisateur ont été supprimés. Cependant, le véritable bouleversement date du 3 juin 1970, date à laquelle une loi prise sous le régime du parti unique a réorganisé les juridictions en profondeur en créant des tribunaux populaires, dans toutes les circonscriptions administratives. Les juges ne disposaient d'aucune indépendance et rendaient la justice selon les humeurs des cadres du parti unique.

Le 26 mars 1984, Sékou Touré meurt. Sa disparition va permettre le retour à une organisation judiciaire plus cohérente, calquée sur celle qui prévalait avant l'indépendance.

La justice sous Lansana Konté

Une conférence nationale et des conférences régionales sur la justice, réunissant les principaux acteurs de l'institution judiciaire, se sont tenues dans tout le pays pour établir un état des lieux et recenser les maux qui affectaient (infectaient, pourrait-on dire) l'institution.

Curieusement, l'État guinéen a été précurseur : ce mode de consultation sera repris plus tard, dans une forme améliorée, publique et participative, par les pays engagés dans un processus de réforme, notamment au Mali et au Tchad, comme cela a été indiqué plus haut.

La Guinée retrouve donc en 1984 ses juges de paix et ses tribunaux de première instance et découvre de nouvelles fonctions libérales — avocats, huissiers, notaires — organisées en corporations. Un Conseil supérieur de la magistrature est créé, ainsi que des juridictions administratives. Mais un quart de siècle de culture de soumission au parti unique n'a pas permis aux magistrats, sauf ceux de caractère bien trempé, d'acquérir le sentiment et les réflexes d'indépendance. Le nouveau pouvoir tâtonne, le manque de professionnalisme des magistrats et des agents des greffes, la vétusté des bâtiments jamais entretenus et des équipements, le peu de moyens, la médiocrité de la formation constituent des handicaps majeurs.

En 1986, une nouvelle organisation judiciaire est décidée, elle ne durera que quelques années, jusqu'en 1990, année où enfin le président Lansana Konté fait adopter par voie référendaire une loi fondamentale instaurant le pluralisme politique et la séparation des pouvoirs. Quatre lois organiques adoptées le 23 décembre 1991 définissent et encadrent l'institution judiciaire. Le Conseil supérieur de la magistrature rénové et le statut professionnel des magistrats doivent assurer la gestion, l'avancement et la discipline du corps.

Hélas, quinze ans après, cette enveloppe restait vide : le supérieur de la magistrature n'a pas été composé, le statut du corps de la magistrature est généreusement détourné par une procédure de recrutement basée sur l'appartenance ethnique, la complaisance de groupe ou d'autres facteurs peu liés à la compétence

et l'ancienneté. La composition initiale de la Cour suprême en est une caricature aboutie : recrutés sur des critères népotistes et autres facteurs subjectifs, des juges de paix et de simples greffiers sans aucune expérience juridique et professionnelle se sont trouvés élevés au rang de hauts magistrats, jusqu'à leur retraite, au mépris le plus total de la loi organique créant cette haute juridiction. Le résultat consternant est l'absence totale de jurisprudence produite par la Cour suprême depuis son installation en 1992.

Une inspection générale des services judiciaires inexistante sur le terrain faute de motivation, d'expérience et de moyens matériels fait figure d'alibi. Composée de magistrats dont le pouvoir ne veut s'accommoder en juridiction, le service ressemble à un placard où végètent des agents en attente d'une meilleure fortune professionnelle. Soucieux de ne pas déplaire en s'attirant l'inimitié des magistrats et greffiers placés sous leur contrôle, les inspecteurs ne remplissent pas leur rôle de vérification et de recensement des déviations et comportements fautifs, susceptibles de sanctions disciplinaires ou même pénales.

L'impunité et l'irresponsabilité sont ainsi renforcées.

Toutes ces dispositions chargées de garantir l'indépendance du corps, la discipline, le respect de la déontologie et de l'éthique, sont demeurées à l'état incantatoire.

Le constat d'échec et le désir d'une réforme plus ambitieuse

En 2005, le bilan de cette réorganisation et l'état des lieux ne sont pas encourageants et représentent un frein évident au développement du pays, au respect des droits de l'Homme et à la considération que doit recueillir au sein de la population une institution présentée comme un troisième pouvoir. La justice guinéenne est toujours malade. Tout pousse les autorités à entreprendre une profonde réforme après avoir dressé un diagnostic général des entraves et des dysfonctionnements. Courant 2005, sous l'impulsion de l'Union européenne, les autorités semblent avoir admis la nécessité de cette refonte, même si certains continuent de douter de la vraie détermination du vieux soldat-paysan Lansana Conté, de plus en plus isolé dans ses résidences.

Le scepticisme qui prévalait à l'annonce de cette martiale démarche en faveur d'une justice profondément rénovée trouva son illustration bouffonne dans une intervention directe du président Lansana Conté, se rendant en personne à la Maison centrale de Conakry, afin d'y libérer deux de ses amis placés en détention provisoire pour détournements et autres turpitudes financières. À ceux qui doutaient de sa considération pour l'institution judiciaire, le chef de l'État devait répondre : « la justice, c'est moi. La preuve est que je suis moi-même allé les chercher en prison car ils ont été emprisonnés à tort. » Cette grossière intrusion de l'exécutif dans le cours de la justice rappelle ce qui a déjà été indiqué, à savoir que, faute d'une volonté politique au plus haut niveau, le fonctionnement normal de la justice n'est pas garanti.

Un exemple éclairant en a été donné le 4 juin 2004 par la cour d'assises de Cotonou qui a rendu 64 condamnations à l'encontre de hauts magistrats, de greffiers en chef et de directeurs du Trésor et de la comptabilité publique pour un énorme trafic de détournements de frais de justice criminelle. Une grande première en Afrique francophone, de voir des magistrats interpellés, emprisonnés, jugés et condamnés par leurs pairs. C'était sous la présidence de Mathieu Kérékou.

En Guinée, cette scandaleuse intervention présidentielle fut le déclencheur, dans un contexte économique détérioré, d'une grande grève illimitée sous la houlette de deux syndicats à partir du 10 janvier 2007. Les marches pacifiques furent sauvagement réprimées par les forces de l'ordre, toutes armes confondues, des émeutes éclatèrent dans tout le pays entraînant la mise à sac, la destruction et l'incendie de bâtiments de justice, commissariats et prisons civiles.

La tentative de réformer la justice semblait compromise.

La démarche choisie par les Guinéens

La démarche choisie par les guinéens se singularise des autres processus par une méthode regroupant des consultations populaires élargies, comme au Mali et au Tchad, mais en y ajoutant une étude très approfondie de tous les dysfonctionnements qui affaiblissent la justice guinéenne.

Fin 2006 et courant 2007, des ateliers régionaux étaient organisés dans les grandes villes de province de Mamou et de Kankan avant la tenue d'un séminaire national à Conakry au mois de juin. Ouvertes aux professionnels, ces consultations assez techniques n'avaient pas le caractère populaire des grandes réunions organisées par le Mali puis le Tchad, mais représentaient une étape préparatoire en vue de l'organisation d'états généraux de la justice largement ouverts à la société civile. Dans le même temps, un diagnostic en profondeur de la justice était entamé avec le concours d'experts extérieurs et locaux, abordant tous les domaines sans exception. La simple lecture des termes de référence de la mission impartie aux experts est édifiante de la volonté de se munir d'une radiographie minutieuse de l'institution judiciaire, dans toutes ses composantes. Les investigations des juristes étaient complétées par celles d'ingénieurs en bâtiment et d'économistes afin de présenter un état réel de la situation matérielle des cours, tribunaux et établissements pénitentiaires du pays, de décrire les travaux nécessaires à leur réhabilitation ou reconstruction, enfin d'en chiffrer le coût et d'en évaluer la durée.

Dans le même temps, un cadre thématique était mis sur pied afin de faciliter la tenue des états généraux et de permettre aux ateliers de travail dans le cadre de ceux-ci de formuler des propositions concrètes de réforme.

L'avantage d'un tel procédé est de produire un état actualisé de la situation réelle et, à partir de ce constat, de favoriser la réflexion des réformateurs en se

basant sur le principe selon lequel tous les domaines d'intervention s'interpénètrent.

Un exemple parmi d'autres : la refonte de la carte judiciaire, le transfert de compétences entre justices de paix et tribunaux de première instance vont avoir des répercussions sur l'aménagement des palais de justice et des bâtiments pénitentiaires. Dans le ressort des juges de paix privés de leurs compétences en matière correctionnelle, d'instruction et de jugement des affaires, la construction ou l'agrandissement des prisons civiles et maisons centrales n'a plus de justification, la source des incarcérations de prévenus et de condamnés étant désormais tarie. De même, l'étude quantitative et qualitative des productions contentieuses des juridictions du premier ressort va déterminer l'importance des dotations en personnels et en moyens, le renforcement des chambres spécialisées, la formation continue des magistrats aux types de contentieux générés par les activités économiques, rurales et marchandes.

La transition forcée

Dans la nuit du 22 décembre 2008, le vieux président miné par la maladie décidait de « changer de domicile¹⁰⁷ » en douceur. Tout le monde prévoyait une intervention de l'armée et personne n'attendait une transition constitutionnelle, le président de l'Assemblée nationale chargé de l'intérim de la présidence ayant, comme les députés, dépassé son mandat, échu depuis longtemps. Il n'y avait personne sur le trône, c'est un groupe d'officiers décidés mené par un capitaine issu de la Guinée forestière, d'une ethnie minoritaire, qui décida d'occuper le vide, prenant de cours les potentats de l'ombre et les généraux affairistes.

Comme dans tous les coups d'État militaires ou civils, les usurpateurs ont à cœur de se donner une apparence respectable, sous la forme d'un sigle de belle facture. On se proclame démocrates, d'autant qu'on a délibérément choisi de se passer des formalités électorales, unitaires, nationalistes et soucieux du bien public. La petite équipe s'est baptisée CNDD, Comité national pour la démocratie et le développement, ce dernier terme étant assez inusité lors de la constitution de ces éphémères comités de salut public ou autres appellations bien rodées. Le capitaine Moussa Dadis Camara s'autoproclame président de la République, forme un gouvernement mixte de civils et de militaires et annonce une impitoyable lutte contre la corruption, avant de promettre des élections dans une période à définir. La communauté internationale condamne, certains présidents africains approuvent du bout des lèvres, les Guinéens ne bronchent pas, les partenaires suspendent leur assistance. Le processus de réforme judiciaire est-il mort ou renvoyé à une meilleure et incertaine époque ?

107. Selon la belle formule du grand poète malien Amadou Empâté Bâ, qui s'interrogeait sur la mort.

La réforme de la justice vue par les militaires

Le nouveau ministre de la Justice, garde des Sceaux, est un colonel de gendarmerie qui a fait quelques études juridiques dans sa jeunesse mais reste soucieux de conserver son treillis, ses rangers et son béret rouge vissé sur la tête.

Le rapport sur le diagnostic de la justice, achevé entre-temps, a été communiqué aux autorités, et le colonel-ministre a demandé à ses services de poursuivre la préparation de ces états généraux de la justice, en mettant en place un comité chargé de l'organisation et de la direction des ateliers thématiques.

Il est vrai que, pour un régime éphémère qui prétend mettre de l'ordre dans la grande maison et combattre la corruption et les détournements, l'organisation d'un forum sur la justice ne peut être que rassembleur.

Cependant, une étrange situation a été créée par le CNDD, affairé à traquer et débusquer les trafiquants de drogue et les autorités notoirement corrompues et enrichies sur le dos du Trésor public. Dès leur accession au pouvoir, les membres du CNDD ont en effet décidé de faire le ménage sans délai et sans formalités : un des fils du défunt président, narcotraffiquant notoire, a été emprisonné, d'autres pontes de l'ancien régime ont suivi, des audits serrés ont été commandés, les camps militaires se sont substitués aux prisons civiles. À cet effet a été créé un secrétariat d'État chargé des Conflits, dirigé par un officier. Cet organisme parajudiciaire a vivement ému le barreau et la magistrature.

Plus étonnante encore a été l'initiative prise par le capitaine Camara d'organiser en direct à la télévision nationale des séances de repentance et d'aveux spontanés faits en sa présence, devant des milliers de téléspectateurs incrédules au début, avides et passionnés par la suite. Ont ainsi défilé sous les yeux de la population de grands dignitaires, des hommes puissants et redoutés, venus confesser humblement leurs turpitudes. Beaucoup ont applaudi à cette sorte d'exorcisme public, d'autres ont fait valoir l'atteinte aux droits de la défense que ces aveux obtenus sans garantie constituaient. Des juristes soulignaient que l'enregistrement de ces séances ne pouvait constituer des preuves opposables lors de futurs procès intentés selon les procédures pénales régulières. Enfin, tout récemment le Bâtonnier de l'ordre des avocats a expressément interdit aux avocats de se rendre dans les camps militaires pour donner une caution juridique à ces simulacres de confession.

À mi-chemin entre les procédures de « gaçaça » rwandaise, jugements populaires sur le terrain, et les aveux formulés devant la Commission sud-africaine « vérité-réconciliation » animée par l'archevêque Desmond Tutu, cette technique guinéenne de confessions « volontairement forcées » pose problème. L'environnement militaire lui enlève beaucoup de crédibilité en raison du rapport de forces et de la contrainte sournoise qu'il implique.

Très préoccupante également est l'attitude de certains militaires du rang, enhardis par l'omniprésence de l'armée dans la gestion des affaires du pays, qui

décident d'initiative de se substituer à la police et la gendarmerie en effectuant des perquisitions illégales et brutales dans les entreprises, commerces et résidences privées, sous couvert de la chasse aux trafiquants de drogue et de faux médicaments. Un récent rapport de Human Rights Watch a dénoncé une vingtaine de cas flagrants de vols à main armée, viols, extorsions et intimidations diverses commis par des militaires au béret rouge. Des juges ont même été menacés en pleine audience par des militaires en armes, lors de conflits civils mettant en cause les intérêts d'un frère d'arme ou d'un parent. Il est encourageant de savoir qu'ils n'ont pas cédé à ces inadmissibles intrusions de l'armée dans le cours de la justice. Les forces de police et de gendarmerie auxquelles les citoyens spoliés ont fait appel pour recevoir leurs plaintes ont refusé de donner suite, sous la menace des soldats du rang constitués en bras séculier de leur justice militaire.

Soucieux de ne pas voir se dégrader le petit capital de popularité dont il bénéficie, le CNDD a organisé fin avril 2009, au camp militaire d'Alpha Yaya Diallo, une réunion retransmise à la télévision nationale, au cours de laquelle le ministre de la défense a déclaré que l'armée n'accepterait « plus dans ses rangs ceux qui ont volé, commis des actes de banditisme ou des viols ». Devant l'objectif de la caméra, des centaines de soldats ont alors juré devant de hauts représentants du gouvernement de ne pas commettre de telles exactions¹⁰⁸.

Plus grave encore est l'affrontement désormais direct entre les acteurs de justice, avocats, magistrats et huissiers, et le secrétariat d'État aux Conflits dont ils réclament désormais la dissolution, sous la menace d'une grève illimitée.

Accusés par le secrétaire permanent du CNDD d'être tous corrompus, magistrats et avocats ont obtenu une audience auprès du chef de la junte, qui les a reçus en délégation. Depuis, c'est le statu quo...

108. Rapport de Human Rights Watch en date du 11 mai 2009.

Synthèse des débats

Les participants se sont accordés pour considérer qu'il est fondamental de reconnaître que l'approche de la réforme du secteur de sécurité (RSS) ne peut intégrer tous les aspects de la réforme de la justice, cette dernière recouvrant un champ qui excède largement celui de la RSS. Afin d'éviter la sécurisation des programmes de réforme de la justice et plus largement de l'ensemble des programmes de réforme de l'Etat, il est nécessaire de fixer des limites aux processus de RSS. La réforme de la justice notamment doit faire l'objet d'un traitement spécifique, afin que l'ensemble des enjeux puisse être efficacement traité. Si tel n'était pas le cas, l'intégration des processus de réforme de la justice, dans le seul cadre des processus de RSS, risquerait de conduire à faire l'impasse sur des aspects essentiels de la réforme. La réforme de la justice touche en effet à des aspects tels que la réforme du code de la famille, le renforcement du corps des huissiers, des notaires ou des commissaires priseurs, la gestion de la discipline, toutes choses qui n'ont que peu ou pas de rapport avec les processus de RSS.

Cependant, il existe bien entendu des liens intrinsèques entre la RSS et la réforme de la justice, et les réformes menées dans ces deux cadres autonomes doivent cependant aller de pair. Il est tout d'abord important de reconnaître que la réforme des systèmes de sécurité est concernée par l'aspect organisationnel de la réforme de la justice. En effet, l'organisation du système judiciaire francophone africain, calqué sur le fonctionnement du système judiciaire dualiste français, commande un certain nombre de réformes spécifiques en matière pénale, qui sont étroitement liées à la réforme du secteur de la police. Par exemple, la soumission de certaines forces de police (en l'occurrence les forces de gendarmerie) à la triple tutelle du ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice dans le cadre des enquêtes judiciaires pose problème au juge et au procureur qui ont du mal à contrôler les gardes à vue. La nécessaire clarification des compétences entre les forces de police et de gendarmerie ainsi que celle du rôle de leurs autorités de tutelle, souligné dans le chapitre II, doit aussi avoir pour but de permettre au procureur de la République et/ou au juge d'instruction de mieux contrôler la procédure judiciaire menée sous leur autorité. En outre, la question des moyens mis à la disposition de la justice est en partie liée à celle des moyens dont disposent les différents services de police. En effet, le budget de la police, d'une part, et celui de la gendarmerie, d'autre part, relèvent respectivement du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense. Comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, ces deux forces sont placées sous l'autorité du ministère de la Justice pour tout ce qui a trait aux poursuites judiciaires. Pourtant, le ministère de la Justice n'a pas le plus souvent accès aux budgets des deux forces lorsque celles-ci agissent sous son autorité. À l'inverse, dans

un pays comme le Burkina Faso, la mise en place d'une police de proximité a été retardée car seuls les budgets des ministères de l'Intérieur et de la Défense ont été mobilisés sans que l'on recoure à celui de la Justice. Tout processus de réforme des services de police doit veiller à une rationalisation des moyens tenant compte des besoins des services de justice.

Par ailleurs, les débats ont mis en relief le fait que le système judiciaire français a lui-même considérablement évolué au cours des dernières années, à la différence de celui de la plupart des pays africains francophones qui s'en inspirent. Parmi les réformes les plus significatives adoptées par la France figure l'introduction et la mise en place progressive de procédures de type accusatoire, inspirées de la tradition judiciaire anglo-saxonne de *common law*. Tout comme la France, quelques États africains (Mauritanie, Maurice, Sénégal, Mali, Niger, Gabon et Cameroun) ont cependant eux aussi introduit des procédures accusatoires dans leur système traditionnellement inquisitoire, la plupart des mesures introduites visant à équilibrer les droits de la défense et ceux de la victime. Pour autant, il convient de ne pas considérer que les réformes de la justice dans le monde francophone tendent toutes à consacrer l'introduction d'éléments de procédure propres au système de *common law*. En réalité, certaines réformes sont encore très largement inspirées par l'approche romano-germanique, comme le nouveau code de procédure générale au Bénin ou encore l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) qui a été rédigé et mis en œuvre – avec succès – dans un cadre romano-germanique. En fait, il semble qu'en matière de réforme de la justice, l'on s'achemine vers des systèmes combinant approche inquisitoire (principalement au niveau de l'enquête) et approche accusatoire (au niveau du jugement)¹⁰⁹. Les évolutions actuelles consacrent ainsi en réalité le principe de « diversité juridique ». Il est cependant important de souligner le fait que, en dépit de la ratification de conventions internationales invitant à s'engager sur la voie de la réforme, le système judiciaire demeure dans de nombreux cas le même qu'au lendemain des indépendances dans un grand nombre d'États d'Afrique francophone. La problématique fondamentale pour ces États, tout comme pour ceux qui ont d'ores et déjà entrepris des réformes, sera de déterminer dans un avenir proche quels éléments, d'une part, de la *common law* et, d'autre part, de la *civil law* sont le mieux en adéquation avec la tradition juridique africaine.

Enfin, au-delà de ces aspects procéduraux et organisationnels, la question fondamentale qui se pose est de savoir s'il existe encore une justice en Afrique francophone lorsque celle-ci est avant tout perçue par les populations comme corrompue et inaccessible : en effet, les participants ont unanimement insisté sur le fait que le citoyen moyen considère le plus souvent ne pas pouvoir espérer de jugement juste. Les procédures existantes, visant à faire appliquer les

109. Il faut souligner que le monde anglo-saxon a aussi emprunté des éléments à la tradition romano-germanique.

lois, à surveiller les magistrats contrevenants (services de l'inspection) et à les suspendre (Conseil supérieur de la magistrature), apparaissent le plus souvent comme parfaitement inefficaces. La réalité est que le citoyen moyen se sent en insécurité chaque fois qu'il se retrouve en face de la justice. L'enjeu fondamental est donc de parvenir à réconcilier les citoyens d'Afrique francophone avec leur système judiciaire. Garantir la sécurité juridique et un accès équitable à la justice constituent un volet fondamental de toute réforme visant à promouvoir la gouvernance démocratique et l'Etat de droit. En l'absence d'un système juridique qui assume pleinement la dimension juridictionnelle du principe de légalité, entre autres, et qui est capable en conséquence de sanctionner les violations avérées, d'interpréter les lois et de les faire appliquer, aucun processus de RSS, ne saurait se révéler efficace. Les pratiques judiciaires discriminatoires, la polarisation, la corruption, le fonctionnement opaque, les lenteurs et le coût de l'accès à la justice marginalisent de nombreuses populations en Afrique. L'objectif majeur de tout processus de réforme de la justice doit donc être de garantir l'existence d'un système de justice impartial et indépendant, l'accès de tous à la justice et l'application effective des lois et des décisions de justice. Il n'appartient pas au processus de RSS de s'attaquer à l'ensemble de ces maux. Cependant, il est important que les processus de RSS en question soient conduits en lien avec les processus de réforme de la justice en visant particulièrement :

- l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale (en lien étroit avec les services de police et le système pénitentiaire) ;
- le renforcement du rôle des institutions juridiques et judiciaires dans le contrôle des institutions sécuritaires (particulièrement en ce qui concerne l'utilisation du pouvoir coercitif de l'Etat selon les limites du respect des libertés individuelles et des droits de l'Homme) ;
- l'amélioration de la gestion et de l'administration du système pénitentiaire ;
- l'harmonisation des pratiques traditionnelles avec le système juridique et judiciaire formel.

CHAPITRE IV

L'articulation du modèle francophone avec les systèmes traditionnels de sécurité et de justice



Introduction

Le rôle des autorités traditionnelles

Aborder la question des spécificités de l'espace africain francophone induit nécessairement de se pencher sur les héritages institutionnels et organisationnels issus de la colonisation. Cependant, examiner les spécificités de l'espace francophone africain impose aussi de porter le regard au-delà du seul legs colonial et de faire également une lecture fine des spécificités locales, nationales et régionales.

Comme le suggèrent les conclusions des débats synthétisés dans le chapitre précédent, le système de justice moderne hérité du modèle français demeure en effet inaccessible à la plupart des populations. Depuis le début de la colonisation, deux systèmes judiciaires cohabitent en réalité en Afrique : un système judiciaire informel, fondé sur l'autorité reconnue à des acteurs traditionnels et coutumiers, n'a en réalité jamais cessé de coexister avec le système de justice formel, présenté dans le chapitre III. Boubacar Hassane s'intéresse à la contribution des autorités coutumières dans le processus de règlement pacifique des différends. Il explique comment les autorités coutumières s'appuient sur la prévention et la conciliation afin de contribuer à régler pacifiquement quatre types de conflits ou de situations dont elles sont régulièrement saisies : les conflits familiaux ou de voisinage, les conflits fonciers, les infractions mineures et la sorcellerie, ainsi que les conflits politiques. Aujourd'hui se pose de manière urgente la question de la formalisation du rôle des autorités coutumières et de l'intégration de celles-ci dans le système judiciaire formel.

Traitant pour sa part de la justice traditionnelle au Niger, Mahamane présente les caractéristiques de la justice traditionnelle en distinguant ses dimensions religieuse, institutionnelle désacralisée et territoriale, puis en exposant les moyens de régulation et de règlement des conflits dont elle dispose, grâce à des instruments tels que la Charte de Kurukan Fugan. Il évoque également les ruptures et les permanences qu'a connues la justice traditionnelle au cours de la période coloniale et sa survivance aux côtés de la justice moderne après les indépendances, tout en s'interrogeant sur les risques de récupération ou de perversion de la justice traditionnelle que pose aujourd'hui l'intrusion du pouvoir politique.

Autorités coutumières et régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone entre l'informel et le formel

PAR BOUBACAR HASSANE

« À la recherche d'une justice perdue.¹¹⁰ » Telle est l'idée centrale qui sous-tend la présente étude consacrée au rôle des autorités coutumières¹¹¹ en matière de régulation de conflits¹¹² en Afrique de l'Ouest francophone¹¹³.

À l'instar de toutes les sociétés humaines, il a existé, depuis des temps immémoriaux, des mécanismes de règlement des conflits en Afrique bien avant l'avènement de la colonisation. Le colonisateur français, dans le dessein d'asseoir sa domination politique, avait tenté de faire table rase des conceptions traditionnelles du droit et de la justice des colonisés en imposant ses propres institutions. À cet égard, il a procédé par touches successives. Pendant une période, les institutions traditionnelles, dites « indigènes », étaient maintenues, puis elles ont été progressivement marginalisées, en ne leur laissant qu'un pouvoir résiduel. D'où l'amenuisement de l'autorité des chefs traditionnels détenteurs, selon la

110. Du titre d'un article de Marie-Claire Foblets publié en 1996 et rendant compte de la propension dans « la recherche contemporaine sur les procédures alternatives de règlement de conflits à s'inspirer du passé et des modèles de sociétés antérieures qui ont modelé ce passé » (*Journal of Legal Pluralism and the Unofficial Law*, 1996, n° 36, pp. 9 et s.).

111. L'on entend par « autorités coutumières » les organes qui, de par la tradition, sont investis d'un rôle de régulation des conflits. L'on parle parfois d'« autorités traditionnelles » pour les désigner (pour une discussion sur les termes « coutumier » et « traditionnel », voir E. le Roy, *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome I, chapitre XV, « La formation des droits non étatiques », pp. 353 et s.). Dans le cadre de la présente étude, les « autorités coutumières » désignent spécifiquement les chefs traditionnels, sans négliger le rôle des « autorités religieuses ».

112. Selon une définition donnée par A. Jeammaud, « un conflit s'entend d'une relation antagonique qui réalise ou révèle une opposition de prétentions ou aspirations souvent complexes, plus ou moins clairement formulées, entre deux ou plusieurs groupes ou individus, et qui peut connaître une succession d'épisodes, d'actions, d'affrontements » (« Conflit, litige, différend », *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF). Dans ce sens, la notion de conflit doit être distinguée de la notion de « litige ». En effet, pour cet auteur, un litige suppose « une opposition de prétentions juridiques soumise à une juridiction civile, pénale, administrative ou arbitrale, appelée à la trancher par une décision ». La notion de conflit apparaît ainsi plus large que celle de litige.

113. Il importe de préciser d'emblée que le champ de la présente étude est limité à l'espace ouest-africain francophone, qui comprend les États suivants: Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée (Conakry), Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Togo. Cet espace correspond à l'ancienne Afrique occidentale française (AOF), les États en présence ayant en commun l'histoire coloniale. Au sein de ces différents États, la problématique du rôle des autorités coutumières en matière de régulation des conflits se pose fondamentalement dans les mêmes termes, au-delà des spécificités locales.

coutume, du pouvoir de régler les conflits. Dans le même temps se mettait en place la justice européenne confiée d'abord aux administrateurs coloniaux, puis progressivement à des magistrats professionnels. La succession des réformes de l'organisation judiciaire, que l'on peut constater à travers la multiplication des textes réglementaires, semble indiquer, de la part du colonisateur, la recherche d'un modèle de justice adapté aux colonies tout en étant conforme aux objectifs et intérêts de l'État français. Cet effort d'adaptation de la justice métropolitaine aux réalités des colonies a finalement donné naissance à un système hybride, caractérisé par la coexistence du système français, présenté comme « moderne », et du système traditionnel. Cette situation a perduré jusqu'à l'indépendance des anciennes colonies françaises. Les nouveaux États indépendants ont édicté dès le début des années 1960 des législations portant sur l'organisation judiciaire. Les systèmes judiciaires adoptés par ces États trouvent, pour la plupart, leur inspiration dans le système de l'ancien colonisateur français.

À l'heure où se pose, avec acuité, la question de la réforme de la justice dans les pays en développement¹¹⁴, il apparaît digne d'intérêt de s'interroger sur la contribution des autorités coutumières dans l'administration de la justice en Afrique de l'Ouest francophone.

Dans cette perspective, il convient, d'abord, en analysant la pratique, de situer le rôle des autorités coutumières en matière de régulation des conflits dans l'espace de référence. Ensuite, dans une approche prospective, sera posée la problématique de la formalisation du rôle de ces autorités.

I. LE DOMAINE D'INTERVENTION DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES EN MATIÈRE DE RÉGULATION DES CONFLITS EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE

Les autorités coutumières interviennent dans différents types de conflits et favorisent leur règlement amiable, permettant ainsi de résorber des différends dont les conséquences peuvent s'avérer considérables pour l'ordre social. La contribution des autorités coutumières se présente sous différentes formes : prévention, conciliation/médiation, voire règlement/résolution des conflits.

Typologie des conflits

Du fait de leurs responsabilités et de leur rang dans la société, les autorités

114. Cette question s'inscrit notamment dans le cadre plus large de la réforme des systèmes de sécurité et de justice (RSSJ), promue par certains organismes de coopération multilatérale, comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans cette approche, la notion de « sécurité » est entendue de manière large et fait écho au concept nouveau de « sécurité humaine », vulgarisé par le PNUD dans son *Rapport mondial sur le développement humain* de 1994, recouvrant différentes situations, y compris celle de la « sécurité personnelle » de l'individu.

coutumières sont garantes de l'équilibre et de l'harmonie de celle-ci. Elles ont en charge la préservation de l'ordre social, dans sa conception traditionnelle. Cela les amène à faire face à différentes situations conflictuelles pour lesquelles des solutions doivent être trouvées, dans le souci de préserver la paix et la stabilité.

Ces conflits peuvent se situer à différents niveaux (au niveau des ménages, dans les rapports de voisinage, voire entre deux ou plusieurs groupes au sein d'une même communauté ou entre plusieurs communautés locales) et avoir pour origine diverses causes (détérioration des relations matrimoniales ou familiales, disputes relatives à la tenure des terres, atteintes aux personnes et aux biens, voire des désaccords politiques).

Dans le large éventail des conflits dont traitent les autorités coutumières, l'on peut ainsi distinguer quatre catégories principales : les conflits familiaux ou de voisinage, les conflits fonciers, les atteintes aux personnes et aux biens et, enfin, les conflits « politiques ».

Les conflits familiaux ou de voisinage

Ce sont probablement les types de conflits les plus fréquents parce que liés à la vie quotidienne. En Afrique, selon la sagesse populaire « *même la langue et les dents qui sont condamnées à vivre ensemble se disputent parfois* ». Cette maxime exprime l'idée selon laquelle les frictions sont inévitables dans les rapports sociaux, aussi proches soient-ils. Ainsi, les conflits font-ils partie de la vie des familles et de la communauté : mésentente entre époux pouvant conduire au divorce, bagarres entre coépouses, querelles de succession, désaccords ou bagarres entre voisins, etc.).

En général, des conflits de ce type trouvent rapidement leur règlement au sein de la cellule familiale par l'intervention du chef de famille¹¹⁵, des sages du quartier, voire du chef de quartier. Quant aux affaires de divorce qui revêtent une relative gravité, compte tenu du trouble causé à l'ordre social, ce sont les instances supérieures qui sont saisies, lorsque la médiation familiale a échoué¹¹⁶. De fait, dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, les autorités coutumières s'impliquent dans les affaires de divorce. Au Niger, par exemple, des études ont montré le rôle considérable joué par les autorités coutumières en matière de divorce¹¹⁷. Alors que, selon la loi en vigueur, un divorce, quelle qu'en soit la forme (divorce contentieux ou répudiation), ne peut être validé que par une autorité judiciaire (juge étatique), l'observation a été faite que tant les chefs traditionnels que les autorités religieuses sont régulièrement saisis et arrivent à concilier les parties ou même, de manière officieuse, à séparer les époux.

115. En général, il s'agit du « sage », l'homme le plus âgé dans la famille étendue.

116. De nos jours, l'on peut s'interroger sur l'opérationnalité de cette médiation familiale, compte tenu de la déliquescence du tissu social.

117. Voir B. Hassane, « Le divorce en droit nigérien : réflexions pour une réforme ».

L'on retrouve une situation similaire en matière successorale où interviennent surtout les autorités religieuses. La population étant musulmane à une forte majorité, les affaires de succession sont généralement réglées par un *cadi*¹¹⁸ ou, dans la capitale, Niamey, par l'Association islamique du Niger, la plus ancienne des associations islamiques du pays.

L'observation a d'ailleurs été faite que les citoyens semblent avoir une préférence pour les autorités coutumières pour le règlement des affaires de divorce, de sorte qu'ils s'adressent beaucoup plus souvent à celles-ci qu'aux tribunaux légalement investis du pouvoir de se prononcer sur ce type d'affaire.

Les conflits fonciers

Dans la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine, la propriété et la tenure des terres est gouvernée par le pluralisme juridique né de la coexistence des règles du droit écrit et des règles coutumières. Dans cette situation complexe, les autorités coutumières interviennent dans la régulation des conflits, de même que les autorités de l'État « moderne », à savoir les autorités administratives et judiciaires. Ces différentes autorités se trouvent souvent en situation de concurrence, voire de conflit, pour le règlement des différends fonciers, ce qui en soi est aussi une source d'insécurité juridique¹¹⁹.

Dans les pays africains en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, l'accès à la terre revêt des enjeux importants. En effet, la terre a une forte valeur symbolique, à côté de sa valeur patrimoniale ou économique. Aussi, les différends en cette matière sont-ils d'une grande sensibilité, dans la mesure où ils peuvent déchaîner la violence dont les conséquences sont parfois désastreuses¹²⁰.

À cet égard, les autorités coutumières sont bien placées pour apaiser les tensions et trouver une issue acceptable par les différents acteurs. Dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest francophone, les chefs traditionnels sont aussi les « chefs de terre », conformément aux règles coutumières locales. Cette fonction leur confère le pouvoir d'attribuer des terres à ceux qui en font la

118. Le « *cadi* » désigne un érudit musulman chargé de régler les conflits entre musulmans par le recours notamment à la conciliation.

119. De nombreuses études, notamment d'anthropologie juridique, ont été consacrées aux conflits fonciers en Afrique de l'Ouest, parmi lesquels l'on peut citer: C. Lund, « Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel: Burkina Faso et Niger », in G. Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala-IRD, 2001, pp. 195-207 ; J.-P. Jacob, « La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (Centre ouest Burkina Faso) », IRD, document de travail, 2002. L. Delville et al., *Negotiating Acces to Land in West Africa: A Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*, IIED/GRET/IRD.

120. Au Niger, par exemple, la saison des pluies, période de culture des champs, s'étendant du mois de juin au mois de septembre, demeure une période critique en raison des conflits qui l'émaillent. Ces conflits prennent parfois une tournure particulièrement dramatique lorsqu'ils opposent éleveurs et cultivateurs. Ainsi, en 1991, un conflit de ce genre a entraîné la mort de plus d'une centaine de personnes dans le village de Toda.

demande. Et lorsque des différends naissent quant à l'usage ou à la propriété des terres, leur autorité permet de les régler. Mieux, ils peuvent jouer un rôle de prévention en prenant les mesures qui permettraient d'éviter les conflits, particulièrement dans les rapports entre agriculteurs et éleveurs. À ce niveau, la collaboration des différentes autorités est indispensable : les chefs traditionnels peuvent ainsi saisir les autorités administratives du ressort dès qu'apparaissent les premiers signes du conflit. En général, une action précoce de concertation des différents acteurs en présence des autorités concernées permet de vider le différend avant que la violence ne s'y mêle.

Il convient d'observer qu'en cette matière il existe beaucoup d'interférences : la non-clarification de la question foncière dans la plupart des pays francophones ouest-africains est source d'incertitude quant à la détermination des règles applicables et des autorités compétentes.

Les atteintes aux personnes et aux biens

Dans les États contemporains, les atteintes aux personnes et aux biens constituent des infractions pénales, qui sont prévues et punies par le code pénal, conformément au principe de légalité. Tous les États ouest-africains francophones disposent d'un code pénal « moderne », d'inspiration française, comprenant des dispositions relatives à ces infractions particulières. Dans le système pénal adopté par tous ces États, les dispositions du code pénal s'appliquent à l'ensemble des citoyens, sans distinction d'origine sociale, et une procédure spécifique est observée en cas de commission d'infraction, définie par le code de procédure pénale. Seules les autorités investies de ce pouvoir par la loi peuvent punir les infractions qu'elle prévoit. Théoriquement, cela ne laisse aucune place aux autorités coutumières¹²¹. La matière pénale est devenue officiellement, pourrait-on dire, l'apanage de l'État, au nom de sa mission régaliennne de préservation de l'ordre public, dans le sens prôné par l'État dit « moderne ». Cette situation peut s'expliquer à travers le phénomène colonial. En effet, pendant la colonisation, il y eut une période, sous le régime de l'indigénat, pendant laquelle les tribunaux indigènes, qui appliquaient les coutumes locales, exerçaient des compétences en matière pénale, tout au moins pour certains délits mineurs. En 1944, la Conférence de Brazzaville recommanda l'adoption d'un code pénal indigène commun à toutes les colonies : celui-ci fut en effet institué¹²². Le code pénal indigène était largement inspiré du code pénal métropolitain, dont il n'écartait que certaines dispositions relatives à certaines infractions spécifiques difficiles à appliquer aux autochtones. Cependant, un cer-

121. Contrairement aux idées reçues, il existait bien un véritable droit pénal dans les anciennes coutumes africaines. Voir dans ce sens: C. Durand, « L'ancien droit coutumier répressif au Tchad », *Penant*, n° 756, 1977, pp. 170-191.

122. Décret du 27 juillet 1944. Voir sur ce point: G. Mangin, « Introduction », in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome X, *Droit pénal et procédure pénale*, NEA, 1982, spéc. p. 11.

tain nombre d'infractions spécifiques aux sociétés africaines avaient été incorporées subséquentement dans le code. Elles concernent notamment les actes d'anthropophagie, le trafic des ossements humains, la sorcellerie, la magie, le charlatanisme et l'escroquerie et la dot¹²³. Cette situation a perduré jusqu'à la fin de la colonisation. À l'indépendance, la plupart des États francophones de l'Afrique de l'Ouest ont purement et simplement copié les dispositions du code pénal français, délaissant les conceptions africaines. Un élément notable est l'institution généralisée de peines d'emprisonnement, dans les codes « modernes », alors que dans leur majorité les sociétés africaines ignoraient cette forme de sanction. En matière coutumière, les principales sanctions appliquées ont trait à la réparation du tort causé aux victimes par un système de compensation et, dans les cas extrêmes, le bannissement de l'auteur¹²⁴.

Le système pénal tel qu'il existe actuellement dans les États ouest-africains francophones ne laisse formellement aucune place à l'intervention des autorités coutumières, qu'il s'agisse des chefs traditionnels ou des autorités religieuses¹²⁵. Toutefois, l'observation peut être faite que les chefs traditionnels continuent de traiter officieusement des délits mineurs qui relèvent théoriquement de la justice dite « moderne »¹²⁶.

Il existe un aspect propre aux sociétés africaines qui ne semble pas avoir été suffisamment pris en compte par les codes pénaux modernes : il s'agit de la sorcellerie¹²⁷. En Afrique, la sorcellerie est une réalité sociale qui peut se présenter sous différents aspects : accusations d'envoûtement, de jet de sort, de possession d'âme, etc. Les plaintes concernant cette forme d'atteinte aux personnes sont de nature à causer un trouble social important, notamment lorsque la famille de la victime, à qui a été occasionnée la perte de facultés mentales, la ruine, voire le décès, menace de se venger. Or, il apparaît que les actes de sorcellerie sont dans la plupart des cas ignorés des codes pénaux modernes.

123. G. Mangin, *ibid.*

124. Un exemple éclairant à cet égard ressort d'un document, le « Droit coutumier toubou », publié en 1999. Ce document retrace notamment les règles pénales coutumières observées par les Toubous, une ethnie dont les membres se retrouvent dans le nord du Tchad et l'est du Niger. De nombreux cas de dommages aux personnes et aux biens y sont répertoriés, avec l'indication des sanctions correspondantes. Celles-ci prennent généralement la forme d'une compensation apportée à la victime ou à sa famille (exemple, tel nombre de chèvres, de moutons, de chameaux ou de chamelles, selon l'importance du dommage) et, dans les cas les plus graves, le bannissement.

125. L'on notera à cet égard qu'en Afrique de l'Ouest francophone, même dans les pays à forte population musulmane (tels le Niger, le Mali, le Sénégal), la sharia (le droit musulman) n'est pas appliquée en matière pénale, contrairement à des pays anglophones voisins comme le Nigeria. La Mauritanie est une exception, étant constitutionnellement une République islamique.

126. A. Chaibou fait ainsi état de certaines affaires revêtant un caractère « pénal » et qui sont jugées par le tribunal du sultanat de Zinder, notamment les cas d'atteinte à l'intégrité corporelle de personnes (par exemple, des coups volontaires sans effusion de sang portés lors de bagarres entre coépouses) ou d'« abus de confiance » (exemple de détournement d'une partie de la somme d'argent remise à une personne pour l'achat de mil pour le compte du mandant).

127. Voir E. de Rossy, « *Justice et sorcellerie* », *Études*, 2005, pp. 171 et s.

Quand ils sont prévus et punis, la poursuite pose d'inextricables difficultés de qualification et de preuve. Dans ces conditions, les autorités coutumières retrouvent la plénitude de leur pouvoir pour en connaître, en marge de la justice officielle. Ainsi, il arrive que des cas de sorcellerie, de plus en plus rares il est vrai, soient soumis aux chefs traditionnels en vue d'un règlement. Le suspect peut ainsi être traîné devant la cour du chef où le recours à l'ordalie, au charlatanisme ou même aux sévices exercés sur sa personne peuvent permettre de déterminer sa culpabilité, selon les canons du droit coutumier. De ce point de vue, l'on peut considérer que la compétence des autorités coutumières, en matière d'actes de sorcellerie, semble avoir survécu tant à la colonisation qu'aux États postcoloniaux.

Les conflits politiques

Avec l'avènement de la colonisation, les autorités coutumières se sont vu dépouillées de leurs fonctions politiques et rabaissées au rang d'auxiliaires ou subalternes de l'administration. Au moment des indépendances, certains régimes ouest-africains ont même eu une attitude radicale à l'égard de la chefferie traditionnelle en prononçant son abolition pure et simple¹²⁸. D'autres, voyant en elle une force rivale de laquelle il fallait se méfier, l'ont complètement marginalisée (cas notamment de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso).

Cependant, la chefferie traditionnelle a conservé sa vitalité, à des degrés divers il est vrai, dans la plupart des États ouest-africains. Et, par un retour inattendu, le poids des chefs traditionnels en tant qu'autorités morales, tant aux yeux des populations que des gouvernants au sommet de l'État, leur permet de régler des différends qui, normalement, sont du ressort des institutions étatiques. Ainsi, au Niger, par exemple, les missions conduites par les représentants de la très respectée Association des chefs traditionnels du Niger ont permis de dénouer, à plusieurs reprises, des crises d'ordre politique.

Les autorités religieuses ne sont pas en reste. Dans un pays comme le Sénégal, les interventions des marabouts, qui ont un grand poids à tous les niveaux de la vie sociale, peuvent débloquent des situations politiques conflictuelles¹²⁹. Au Bénin, l'on rappellera qu'en 1990 Monseigneur Isidore de Souza, représentant de l'Église catholique, assura avec un succès certain la présidence de la Conférence nationale.

Modes d'intervention des autorités coutumières en matière de régulation de conflits

128. C'est le cas en Guinée, sous Sékou Touré, où un arrêté du 31 décembre 1957 du ministre de l'Intérieur a supprimé la « chefferie dite coutumière » (cité par J. Suret-Canale, « La fin de la chefferie en Guinée », *Journal of African History*, vol. VII, 1966, pp. 459 et s.).

129. Il en est ainsi quand des conflits entre des protagonistes au sommet de l'État sont réglés par des marabouts influents organisant la réconciliation.

Les autorités coutumières interviennent par différents modes dans la régulation des conflits : la prévention, la conciliation, voire dans certains cas le règlement des conflits.

La prévention des conflits

Trouver une issue satisfaisante aux différends qui sont déclarés est une bonne chose, les éviter est encore mieux.

La chefferie traditionnelle est une institution de proximité. Les chefs traditionnels, en tant que « gardiens des us et coutumes »¹³⁰, sont censés connaître les réalités de leur terroir, dans tous ses aspects, ainsi que les valeurs de référence du groupe. Le chef a aussi une cour, il est constamment entouré, ce qui lui permet de se tenir quotidiennement informé de tous les événements concernant sa communauté. Dans cette position, il est apte à appréhender et à juguler toute situation potentiellement conflictuelle et à prendre les mesures préventives qui s'imposent pour la gérer. Il faut éviter en effet que la situation ne se transforme en conflit ouvert, avec les conséquences qui peuvent en découler.

Dans le cadre de la prévention des conflits, il n'y a pas de code à l'usage des autorités coutumières. Seuls compteront la compétence, l'expérience et surtout le sens de l'intérêt du groupe. De ce point de vue, le chef traditionnel doit pouvoir apprécier les situations qui se présentent et en référer, s'il y a lieu, rapidement aux autorités administratives. Dans les États où les chefs traditionnels ont le statut d'auxiliaires de l'administration, cela fait partie de leurs fonctions¹³¹.

La conciliation/médiation

La conciliation est un mode de règlement de conflits à travers lequel une personne, le conciliateur, se charge de rapprocher les positions des parties en conflit, de façon à les amener à accepter un accord. Ainsi présentée, la conciliation est assimilable à la médiation, le point de différence étant que le médiateur prend une part plus active que le conciliateur dans la recherche du compromis.

La conciliation semble bien s'adapter à la philosophie africaine de la justice. Ainsi qu'a pu l'écrire un éminent juriste africain : « En Afrique, la justice, c'est la conciliation¹³². » Cette observation met en exergue le rôle singulier de la conciliation en matière de règlement de conflits en Afrique.¹³³ Dans la société tradition-

130. L'expression est utilisée par la Constitution togolaise de 1992.

131. C'est là une survivance de la doctrine coloniale française, formulée entre 1917 et 1932 à travers les circulaires des gouverneurs généraux Van Vollenhoven et Brévié.

132. K. Mbaye, « L'organisation judiciaire du Sénégal », *Penant*, 1965, p. 194.

133. De nombreuses études ont mis en exergue cette particularité de la justice africaine, basée sur la conciliation, parmi lesquelles on peut citer: P. Lampué, « La justice coutumière dans les pays africains francophones », RJPIC, 1979, pp. 3 et s. ; K. Mbaye, *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome 6: *Organisation judiciaire, procédures et voies d'exécution*, NEA, 1982 ; M. Aliot, « Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les États d'Afrique francophones

nelle, cette forme de règlement de conflits était usitée, bien avant l'avènement de la justice « moderne ». Kéba Mbaye trouve fort justement une double explication au recours à la conciliation en Afrique¹³⁴. D'une part, selon lui, « la vie en communauté et la texture nucléaire des groupes ethniques créent une conception de solidarité entre les différents éléments du groupe, si bien que les Africains recherchent toujours l'unanimité par le dialogue, afin de rester soudés les uns aux autres ». D'autre part, cela tient, selon lui, à la conception africaine du procès : « Toute affaire prend l'allure d'une querelle, et toute sentence, loin d'apaiser les parties, contribue au contraire à aggraver l'hostilité des uns vis-à-vis des autres [...]. Seule une réconciliation pourra lui donner l'impression que le litige a pris fin parce qu'il n'y a ni gagnant ni perdant. Après la réconciliation, l'on partage la noix de cola pour bien symboliser la décision de parité. »

Une grande partie des situations conflictuelles est ainsi réglée à l'amiable. Les chefs traditionnels, compte tenu de leur place privilégiée dans la communauté et de l'autorité qui leur est reconnue, jouent un rôle considérable à cet égard. Cependant, la conciliation n'est pas l'apanage des chefs. Dans les sociétés islamisées, la fonction de conciliateur est également dévolue au *cadi*. Mais d'autres personnes connues pour leur sagesse ou leur modération peuvent également jouer le rôle de conciliateur.

Le règlement/la résolution des conflits

Il est difficile d'affirmer qu'une telle fonction soit dévolue aux autorités coutumières en Afrique et cela pour plusieurs raisons. En effet, la conception africaine de la justice s'accommode mal de la figure d'autorité que représente le juge qui tranche. Dans le système traditionnel, l'on ne départage pas les parties en faisant valoir les prétentions de l'une par rapport à l'autre. Une donnée fondamentale, extérieure au différend lui-même, est toujours prise en considération, à savoir le risque de détérioration du lien social. La préservation de l'équilibre et de l'harmonie du groupe a la primauté sur la satisfaction des intérêts particuliers. Cela explique la recherche constante du compromis, du règlement amiable, à savoir une solution jugée acceptable par les parties prenantes.

Pour autant, la démarcation n'est pas tranchée entre la fonction de conciliation/médiation des autorités coutumières et la fonction de juge. Il y a des cas, en effet, où la conciliation est inopérante et où il faut nécessairement trancher. Il en est notamment ainsi en cas de mésentente irrémédiable entre époux. Si la conciliation ne donne pas de résultat satisfaisant, il faut trouver le moyen

et à Madagascar », in *Études de droit africain et malgache*, Cujas, Paris, 1964, pp. 235 et s. ; E. Michelet, « La conciliation dans la procédure sénégalaise », *Penant*, 1980, p. 135 ; E. le Roy, « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine, La justice en Afrique*, n° 156, 1990 ; Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris (LAJP), « Synthèse sur les travaux et expériences en médiation du LAJP », *Bulletin de liaison du LAJP*, n° 22, sept. 1997, pp. 82-88.

134. K. Mbaye, *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, op. cit., p. 42.

de mettre fin à une situation inacceptable. Dans une telle hypothèse, il faut « trancher », c'est-à-dire prendre une décision qui désormais va lier les parties, même si l'une d'elles ne trouve pas satisfaction. Cette issue, marquée par la décision de divorce, constitue un lieu de conflits de compétence entre les autorités coutumières et les autorités judiciaires du système moderne. L'on estime, en effet, que les premiers n'ont pas reçu pouvoir de la loi pour « décider » ou « juger » en cette matière. Ils doivent se cantonner à la conciliation. Dès que la tentative de conciliation échoue, ils doivent renvoyer les parties devant les tribunaux compétents. S'ils se décident à trancher, ils créent un conflit de compétence avec les autorités légalement investies du pouvoir de juger.

La question épineuse de conflits de compétence entre les différentes autorités, coutumières, d'une part, et étatiques, d'autre part, pose précisément la problématique de la formalisation de la contribution des autorités coutumières en matière de régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone.

II. LA PROBLÉMATIQUE DE LA FORMALISATION DU RÔLE DES AUTORITÉS COUTUMIÈRES EN MATIÈRE DE RÉGULATION DES CONFLITS

Aujourd'hui, dans la plupart des États ouest-africains francophones, les autorités coutumières jouent un rôle considérable en matière de régulation des conflits, en marge du système juridictionnel « moderne »¹³⁵. Ainsi coexistent dans un même espace deux systèmes différents : le système traditionnel hérité des ancêtres et mis en pratique depuis les temps immémoriaux et le système dit « moderne », d'inspiration occidentale, héritage de la colonisation. Quant à leur mode opératoire dans le contexte des États actuels, l'un est formel, s'exerçant dans un cadre institutionnel et normatif bien défini (le système dit « moderne »), tandis que l'autre est essentiellement informel, ne trouvant pas appui dans la structure étatique (le système traditionnel).

La coexistence des deux systèmes est à la source de « conflits » de compétence entre les différentes autorités et constitue un handicap pour une bonne administration de la justice. Aussi, la nécessité s'impose-t-elle d'une formalisation des activités des autorités coutumières en cette matière.

La formalisation peut être présentée comme le processus par lequel est reconnue et officialisée l'activité des autorités coutumières en matière de régulation de conflits, en l'intégrant dans le cadre normatif et institutionnel de l'État.

Différentes raisons sous-tendent la nécessité de cette formalisation dont les modalités pourront être esquissées.

135. De nombreuses études spécifiques rendent compte de ce rôle informel des autorités traditionnelles. Voir la bibliographie à la fin de cet article.

Nécessité de la formalisation

La formalisation de la participation des autorités coutumières à la régulation des conflits s'avère nécessaire et revêt de multiples intérêts tant sur le plan théorique que pratique. Ce processus permettrait, d'une part, la sécurisation des citoyens par la rationalisation du système juridictionnel et, d'autre part, l'assurance de l'effectivité et de l'efficacité du système de règlement des conflits à l'échelle nationale.

La sécurisation des citoyens

Rationaliser le système de régulation des conflits revient à le rendre plus cohérent. Dans le contexte actuel, de nombreuses incohérences existent, à l'échelle de l'État, du fait de la coexistence de systèmes différenciés, liés à des échelles de valeurs différentes, voire divergentes. Une clarification s'avère donc indispensable. En effet, les interventions des différentes autorités en matière juridictionnelle sont elles-mêmes potentiellement génératrices de conflits, si elles ne sont pas coordonnées. Il en est notamment ainsi lorsque, par exemple, une autorité tranche un différend, croyant l'avoir définitivement réglé ; par la suite, la même affaire est soumise à une autre instance qui statue dans un sens opposé. Une telle situation est source d'insécurité, préjudiciable aux intérêts des particuliers et à la stabilité sociale. À cet égard, la formalisation du cadre d'intervention des autorités coutumières, qui opèrent généralement de manière informelle, permettrait de rationaliser le système de régulation des conflits au sein d'un État et, ce faisant, de sécuriser les citoyens.

L'assurance de l'effectivité et de l'efficacité du système de régulation des conflits

Il ressort des développements précédents que les autorités coutumières ont, dans la pratique, leur place dans le système étatique de régulation des conflits. En effet, il s'agit de considérer que ces actions sont complémentaires de celles qui sont exercées par les instances officielles. Ainsi, la mise en place d'un cadre institutionnel et normatif clair des interventions des autorités coutumières serait de nature à renforcer l'effectivité et l'efficacité du système. Une meilleure répartition des rôles permettrait de régler localement les conflits mineurs par la voie de la conciliation. Déchargés des dossiers trop encombrants, les tribunaux « modernes » pourraient ainsi concentrer leurs efforts sur les affaires les plus complexes dans lesquelles leurs compétences techniques sont requises. Cela permettrait de gagner aussi en célérité.

S'il est indéniable que la formalisation de la contribution des autorités coutumières à la régulation des conflits revêt un intérêt dans le contexte des États africains, il est important de trouver les modalités nécessaires à sa réalisation.

Modalités de la formalisation

Après avoir dressé l'état des lieux de la formalisation de la contribution des autorités coutumières à la régulation des conflits en Afrique de l'Ouest francophone, l'on pourra énoncer des perspectives en la matière.

État des lieux

Dans l'espace francophone ouest-africain, la reconnaissance des autorités coutumières est très limitée. Par conséquent, leurs attributs en matière de régulation des conflits sont dans la plupart des cas officieux, c'est-à-dire exercés en marge du système étatique officiel. La situation est différenciée selon les États. Ainsi, le Togo et le Niger se démarquent des autres États quant à la place officiellement reconnue aux autorités coutumières.

Le cas du Togo : reconnaissance officielle de la chefferie traditionnelle sans attributions expresses en matière de régulation des conflits.

Le Togo apparaît comme l'un des rares États, en Afrique de l'Ouest francophone, où les autorités coutumières, notamment la chefferie dite traditionnelle, jouissent d'une consécration au plus haut niveau, dans la norme fondamentale. En effet, la Constitution du Togo du 14 octobre 1992 proclame de façon explicite que « l'État togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes¹³⁶. » Deux lois récentes, adoptées en 2007, viennent conforter la place de la chefferie traditionnelle dans le dispositif institutionnel togolais. La première est la loi portant organisation de l'administration déconcentrée au Togo¹³⁷ : elle érige les cantons, villages et quartiers en unités administratives de base (art. 3), ceux-ci étant placés respectivement sous l'autorité du chef de canton, du chef de village et du chef de quartier (art. 25-27). La seconde est la loi relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo¹³⁸ : outre la précision donnée quant à la qualité de « chef traditionnel » (art. 4)¹³⁹, ce texte confirme la position de la chefferie traditionnelle comme « institution de l'administration territoriale » (art. 1^{er}) et définit les modalités de désignation des chefs traditionnels, à savoir les conditions requises pour la désignation, la procédure de désignation et de nomination, ainsi que la procédure de reconnaissance par l'autorité étatique compétente (art. 8 et s.).

Il convient d'observer que la reconnaissance formelle de la chefferie traditionnelle au Togo a peu d'implications sur le plan des attributions qui lui sont assignées en matière de justice. Il apparaît, en effet, que ses fonctions sont cantonnées au cadre de l'administration territoriale. Les textes actuellement en

136. Art. 143 de la Constitution du 14 octobre 1992, en vigueur

137. Loi n° 2007-001 du 8 janvier 2007, JORT, numéro spécial du 10 janvier 2007.

138. Loi n° 2007-002 du 8 janvier 2007, *ibid*.

139. Aux termes de l'art. 4 « a la qualité de chef traditionnel toute personne physique désignée à la tête d'une unité administrative de base, à savoir, le canton, le village ou le canton ».

vigueur ne lui confèrent pas, de manière expresse, des attributions en matière de régulation des conflits. La loi portant organisation judiciaire¹⁴⁰ semble ne faire aucune place à l'intervention des chefs traditionnels en matière de régulation des conflits. L'on peut considérer qu'il s'agit d'un recul par rapport à la période coloniale, période au cours de laquelle les chefs traditionnels jouissaient d'attributs en matière judiciaire. En effet, pendant la colonisation allemande (1884-1914), les chefs traditionnels disposaient de pouvoirs étendus. Le colonisateur français, qui a pris le relais à partir de 1914, a édicté une série de décrets réglementant les attributions des chefs traditionnels, dont celui de 1933 réduisant leur pouvoir en matière judiciaire à la seule fonction de conciliation civile. Après l'indépendance, la loi portant organisation judiciaire de 1961 avait exclu la fonction conciliatoire des chefs coutumiers. Finalement, l'ordonnance de 1978 a mis fin au dualisme judiciaire en mettant en place des tribunaux de droit commun chargés d'appliquer le droit moderne et le droit coutumier¹⁴¹.

Le cas du Niger : reconnaissance officielle de la chefferie traditionnelle et attributions limitées en matière de régulation des conflits.

Comme au Togo, la chefferie traditionnelle fait également l'objet d'une reconnaissance officielle au Niger. Si la Constitution n'y fait que de simples allusions¹⁴², le statut de la chefferie traditionnelle est formellement consacré par la loi¹⁴³. À l'instar des autres pays anciennement sous colonisation française, le statut de la chefferie traditionnelle a beaucoup varié au Niger. Cependant, l'institution a survécu en s'adaptant au contexte sociopolitique. Dès 1949, il a été créé une association de chefs traditionnels au Niger. En 1955, un statut autonome est reconnu aux chefs traditionnels par le pouvoir colonial¹⁴⁴. L'implication de la chefferie dans le jeu politique et son poids décisif lors des élections générales de la fin de la période coloniale et de l'après-indépendance ont contribué à en faire une force avec laquelle les régimes successifs ont dû composer. Ainsi, depuis l'indépendance, la position de la chefferie traditionnelle et son rôle se

140. Ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978.

141. Voir E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « Chef coutumier: un métier difficile », *Politique africaine*, n° 27, 1987, p. 22.

142. L'article 81 prévoit que la loi fixe les règles concernant le « statut de la chefferie traditionnelle », sans autre précision. Dans la même veine, l'article 123 qui renvoie à la loi la fixation des règles concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique, social et culturel (CESOC) prévoit que la composition de celui-ci prendra en compte le souci d'une représentation adéquate de la « chefferie traditionnelle », à côté d'autres institutions.

143. Le statut de la chefferie traditionnelle au Niger est actuellement fixé par l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger (modifiée et complétée par la loi n° 2008-22 du 23 juin 2008) et le décret n° 93-085 du 15 avril 1993 portant modalités d'application de l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 (modifié par le décret du 23 avril 2009).

144. Arrêté du 16 novembre 1955 portant réorganisation de la chefferie au Niger. Il convient de noter qu'à l'échelle de l'AOF un projet de loi sur le statut de la chefferie traditionnelle soumis pour examen ne fut jamais adopté.

sont progressivement renforcés au Niger¹⁴⁵.

Sur le plan de la régulation des conflits, la fonction officielle de la chefferie traditionnelle au Niger se caractérise par ce que l'on pourrait appeler « un service minimum sous contrôle ». En effet, la loi ne reconnaît aux chefs traditionnels qu'un pouvoir limité en matière coutumière, civile et commerciale, et en matière foncière.

En matière coutumière, civile et commerciale, la loi leur reconnaît expressément un « pouvoir de conciliation¹⁴⁶ ». Le champ de leur intervention est ainsi strictement circonscrit et comporte une triple limitation. La première limitation a trait à l'étendue du pouvoir des chefs traditionnels. En effet, il est précisé qu'ils n'ont qu'un « pouvoir de conciliation », qu'il convient de distinguer du « pouvoir de juger », exclusivement dévolu aux juridictions créées par la loi. Le pouvoir de conciliation, simple aptitude à rapprocher les positions des parties en conflit en vue d'un règlement amiable, n'emporte pas le pouvoir de trancher le différend. Le chef traditionnel, simple conciliateur, n'a donc pas les mêmes pouvoirs qu'un juge étatique. Il n'est pas habilité à prendre une décision contraignante pour les parties. Sa fonction, qui est précontentieuse, lui permet seulement d'obtenir, le cas échéant, un compromis accepté par les parties. En cas d'échec, la résolution du différend ne relève plus désormais que de la juridiction compétente, conformément aux prévisions de la loi. Ensuite, le domaine d'intervention des chefs traditionnels se trouve limité quant à la matière. En effet, leur pouvoir de conciliation ne s'exerce qu'en matière « coutumière, civile et commerciale » est-il précisé¹⁴⁷. Cela exclut d'emblée des matières non moins importantes, telles que les relations de travail (droit du travail), le droit administratif et le droit pénal. Enfin, une limitation demeure quant à la portée même de la conciliation effectuée par les chefs traditionnels. Quelle que soit l'issue, la loi leur fait obligation de dresser un « procès-verbal » de conciliation ou de non-conciliation, selon le cas, « consigné dans un registre ad hoc dont l'extrait est adressé à l'autorité administrative et à l'autorité compétente¹⁴⁸ ».

Par ailleurs, la loi prévoit que le chef traditionnel « règle selon la coutume

145. Voir S. Abba, « La chefferie traditionnelle en question », *Politique africaine*, numéro spécial « Niger », 1990, pp. 51 et s.

146. L'art. 15 de l'ordonnance de 1993 (précitée) dispose: « Le chef traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et commerciale. Il règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus des terres de cultures et espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge, possède des droits coutumiers reconnus. »

147. Il convient de souligner ici l'ambiguïté des termes ainsi utilisés. En effet, dire que le chef traditionnel n'exerce le pouvoir de conciliation qu'en *matière coutumière, civile et commerciale* revient à se demander ce que recouvre cette matière: est-ce pour désigner un domaine dans lequel s'applique la coutume? Quel est alors ce domaine? La loi ne le précise pas. En tenant compte du fait que des concepts tels que « matière civile » ou « matière commerciale » sont inconnus du droit coutumier, cela ajoute à la difficulté. Au surplus, d'éventuels conflits de « compétence » entre la coutume et la loi peuvent apparaître en ces matières.

148. Art. 15 nouveau, al. 3, de l'ordonnance de 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle (Niger).

l'utilisation par les familles ou les individus des terres de culture et espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière dont il a la charge possède des droits coutumiers reconnus¹⁴⁹ ». À bien l'analyser, cette disposition ne confère qu'un pouvoir de « gestion » des terres de culture et espaces pastoraux aux chefs traditionnels. Elle n'implique en aucune manière le pouvoir de régler des conflits en cette matière. Au demeurant, la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire au Niger¹⁵⁰ a créé une juridiction spéciale, le tribunal du foncier rural, qui a compétence pour trancher les litiges concernant la propriété ou la possession immobilière et les droits afférents, ainsi que les contestations relatives à l'accès aux ressources foncières rurales (points d'eau, aires de pâturage ou de pacage, couloirs de passage, etc.). La compétence du tribunal du foncier rural, telle que précisée par le législateur, exclut en toute logique celle des chefs traditionnels en cette matière. Pour ces derniers ne subsiste que la prérogative de « gestion », sans aucun attribut en matière juridictionnelle, ni même, de façon explicite, en matière de conciliation.

Au total, le rôle qui est attribué par le législateur nigérien aux chefs traditionnels en matière de régulation des conflits est réduit à la portion congrue : conciliation en matière coutumière civile et commerciale et gestion du domaine foncier de leur ressort territorial. Cependant, l'on peut considérer qu'il s'agit d'une avancée, par comparaison à la situation qui prévaut dans d'autres États de la sous-région.

Le cas des autres États ouest-africains francophones

La situation de la chefferie traditionnelle demeure ambiguë dans la plupart des États de la sous-région ouest-africaine : alors que l'institution est plus ou moins vivace, selon les États, les contours de son statut juridique sont mal définis. Cet état de fait est lié au contexte sociopolitique particulier de chacun des États et à la capacité d'adaptation des chefs traditionnels. Au niveau de certains États, la position des régimes a été radicale. C'est l'exemple de la Guinée où la chefferie traditionnelle a été officiellement abolie¹⁵¹. Au Burkina Faso, le régime révolutionnaire arrivé au pouvoir à l'issue du coup d'État du 4 août 1983 s'en était pris violemment aux chefs traditionnels, sous le slogan de la lutte contre la « féodalité »¹⁵², avec pour résultat sa marginalisation. En Côte d'Ivoire

149. Art. 15, al. 2, de l'ordonnance de 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle.

150. Loi n° 2004-50 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en république du Niger.

151. J. Suret-Canale, *op. cit.*

152. B. Guissou rend compte de l'attitude du régime en ces termes: « La Révolution démocratique et populaire commence, bouscule tout, dérange tout et transforme tout, y compris bien sûr la chefferie traditionnelle. Dans tous les discours, les "forces féodales" sont dénoncées et on appelle à les combattre sans merci. Dans certains villages et quartiers des villes, les Comités de défense de la révolution font crier des slogans hostiles à la chefferie, comme: "La féodalité, à bas !", "Les forces rétrogrades, à bas !", "Les vestiges des forces féodales, à bas !" », in *L'Observateur Paalga*, « Débat: La chefferie traditionnelle est politique », 18 avril 2007. Pour

et au Mali, le statut de la chefferie traditionnelle semble se caractériser par la tolérance sans officialisation. Au Sénégal, l'unification du droit réalisée après l'indépendance a conduit à donner compétence exclusive en matière judiciaire aux tribunaux « modernes ».

Le cas du Bénin est singulier, dans la mesure où, sans reconnaître formellement des attributions en matière de justice aux chefs traditionnels, la loi portant organisation judiciaire de 2002¹⁵³ a créé des tribunaux de conciliation qui, dans leur fonctionnement, s'inspirent des modes traditionnels de règlement de conflits. En effet, aux termes de cette loi, un tribunal de conciliation est institué au niveau de chaque commune et des arrondissements des communes à statut particulier. Les tribunaux de conciliation comprennent un président, nommé pour deux ans parmi « les notables, fonctionnaires en retraite ou citoyens sachant lire et écrire le français résidant au siège du tribunal de et jouissant d'une bonne moralité et de la confiance de la population ». Leur saisine étant facultative, ils sont compétents « en toutes matières, sauf les exceptions prévues par la loi, notamment en matière civile moderne, pénale, de conflits individuels du travail et d'état des personnes ». Il s'agit d'une approche originale, qui s'inspire du système traditionnel de conciliation, tout en écartant les acteurs traditionnels que sont les chefs. Dans d'autres contextes, l'autorité morale de ces derniers est considérée comme un élément clé de l'efficacité du système.

Le cas de la Mauritanie mérite également d'être évoqué en raison de sa particularité. En effet, cet État a pour tradition de faire une place importante aux institutions islamiques en matière de justice, l'application du droit musulman étant généralisée. La conciliation extrajudiciaire est officiellement et largement admise comme mode de règlement de différends. Ainsi, la législation récente de 2007 sur l'organisation judiciaire¹⁵⁴ consacre le règlement amiable des différends relevant de la compétence des tribunaux de *moughatâa* (tribunaux des communes) par les *mouslihs* (conciliateurs), en dehors de toute procédure judiciaire.

Au sein des autres États, l'absence d'attributions officielles des autorités coutumières ou religieuses en matière de régulation des conflits ne signifie pas qu'elles ne jouent aucun rôle en cette matière. De fait, l'on peut observer qu'un peu partout les autorités coutumières exercent, de manière informelle, un rôle considérable en matière de régulation des conflits. Le rôle informel des autorités coutumières en matière de régulation des conflits évoque leur intervention en marge du cadre officiel. En effet, nonobstant l'existence de textes prohibitifs¹⁵⁵, exclusifs ou limitatifs de compétence à leur égard en matière de régulation de

autant, il semble que ces slogans hostiles n'ont pas été suivis d'actes officiels d'abolition de la chefferie traditionnelle.

153. Loi n° 2001-37 portant organisation judiciaire en république du Bénin du 27 août 2002.

154. Ordonnance n° 2007/012 portant organisation judiciaire en Mauritanie.

155. Prohibitifs au sens où ces textes accordent une compétence exclusive à d'autres organes, en l'occurrence les juridictions étatiques, créées par la loi.

conflits, les autorités coutumières interviennent régulièrement dans ce cadre informel, pratiquement dans l'ensemble des États de référence en Afrique de l'Ouest francophone. Partout où elle existe, la chefferie traditionnelle n'a cessé de jouer un rôle en matière de régulation des conflits. D'autres acteurs, notamment les autorités religieuses, interviennent également.

Il convient d'envisager à présent les perspectives de formalisation du rôle des autorités coutumières en matière de régulation des conflits.

Perspectives

Il importe de souligner tout d'abord que toute entreprise de formalisation du rôle des autorités coutumières en matière de régulation de conflits doit prendre en compte certains handicaps qu'elles présentent, à savoir l'analphabétisme, la connaissance insuffisante du droit « moderne », particulièrement les normes relatives aux droits de l'Homme telles que consacrées par les différents instruments juridiques « modernes ». À cela il faut ajouter le phénomène de corruption dont la réalité est indéniable, tant auprès des autorités traditionnelles que des magistrats modernes. Toutefois, ces handicaps ne sont pas insurmontables. Ils peuvent être palliés par la formation et la sensibilisation.

L'un des enjeux majeurs de l'entreprise de formalisation repose sur la conception du schéma d'intégration des deux modèles de justice. À cet égard, une étude récente sur les relations entre système étatique et système non étatique de justice a fait ressortir sept modèles différents¹⁵⁶, que l'on peut présenter comme suit :

Répression du système non étatique par le système étatique ;

1. Indépendance formelle entre le système étatique et le système non étatique ;
2. Absence de reconnaissance formelle, mais encouragement du système de justice non étatique par l'État ;
3. Reconnaissance formelle limitée par l'État de l'exercice de juridiction par le système de justice non étatique ;
4. Reconnaissance formelle de juridiction exclusive dans un domaine donné ;
5. Reconnaissance formelle et attribution de pouvoirs de coercition au système de justice non étatique ;
6. Incorporation complète par l'État du système de justice non étatique.

Toutes les options semblent ainsi ouvertes, avec aux deux extrémités l'exclusion et l'intégration totales. Entre ces deux extrêmes existent divers schémas intégrateurs, indiquant plusieurs degrés de formalisation.

Les modèles intégrateurs semblent mieux s'adapter au contexte particulier des États africains francophones de l'Afrique de l'Ouest. Dans cette optique, le

156. M. Forsyth, « A Typology of Relationships between State and Non-State Justice Systems », *Journal of Legal Pluralism*, 2007, n° 56, pp. 67-112.

célèbre anthropologue du droit, Etienne le Roy, préconise, fort opportunément, une refondation de la justice en Afrique par la mise en place d'un dispositif permettant de reconnaître la validité de voies non étatiques de règlement de différends et d'en assurer l'autonomie¹⁵⁷. Il s'agit d'une invitation à la prise en compte des mécanismes endogènes de justice, sans renier totalement ceux hérités de la colonisation. Pour l'auteur, en effet, « l'Afrique ne peut pas plus se couper de sa tradition, de son oralité ou de son communautarisme qu'elle ne peut rejeter la modernité, l'écriture ou l'individualisme. Ni la tradition ni la modernité ne pouvant lui apporter, chacune à elle seule, la solution à ses problèmes de société, l'Afrique doit "faire avec" l'une et l'autre de ses composantes car elle ne peut pas plus tourner le dos à son passé qu'elle ne peut se construire en dehors du mouvement de la mondialisation et de la globalisation¹⁵⁸ ». Ce qu'il désigne par le « paradigme de l'entre-deux » et d'ajouter qu'« il convient de refonder l'organisation judiciaire sur le droit vivant, donc sur le métissage des dispositifs institutionnels¹⁵⁹ ».

Dans ce domaine, il n'y a pas de recettes toutes faites, ni de solution clés en main. Les modèles de réforme judiciaire prônés par certains organismes internationaux ont montré toutes leurs limites. Il y a lieu désormais de s'acheminer résolument vers une nouvelle approche de la justice prenant en compte les réalités locales, dans un souci d'effectivité et d'efficience.

CONCLUSION

En Afrique occidentale francophone, les autorités coutumières apportent une contribution importante en matière de régulation des conflits. Aussi, dans le cadre de la réforme de la justice, une plus grande place devrait être accordée aux institutions traditionnelles, dans un souci d'efficience et d'efficacité. Leur rôle pourrait être double :

- d'une part, contribuer à la régulation des conflits, dans une acception large ;
- d'autre part, en raison de leur proximité, servir de relais quant à l'appropriation, par les populations, des politiques en matière de justice, de respect des droits de l'homme et de l'État de droit.

À cet égard, une approche pragmatique devrait être promue, prenant en compte les particularités locales, dans leurs aspects positifs, tout comme leurs

157. E. le Roy, *Les Africains et l'institution de la justice. Entre mimétismes et métissages*, Dalloz, Paris, 2004.

158. E. le Roy, « Contribution à la refondation de la politique judiciaire en Afrique francophone à partir d'exemples maliens et centrafricains », *Afrika Spectrum*, 1997, 32, *Jahrgang* n° 3, pp. 311 et s. (idées reprises dans l'ouvrage précité du même auteur).

159. *Ibid.*

faiblesses et handicaps. La conciliation judiciaire, dans nos États, de la « justice traditionnelle » et de la « justice moderne » devrait permettre d'asseoir des systèmes judiciaires adaptés et efficaces, garants de la stabilité et de la paix, et, plus largement, de la sécurité humaine.

— *Bibliographie sélective*

- M. ALLIOT, « *Les résistances traditionnelles au droit moderne dans les États d'Afrique francophones et à Madagascar* », in *Études de droit africain et malgache*, Cujas, Paris, 1965, pp. 235 et s.
- J. JOHN-NAMBO, « *Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire* », *Droit et Société*, n° 51-52, 2002, pp. 325-344.
- E. LE ROY, *Les Africains et l'institution de la justice. Entre mimétismes et métissages*, Dalloz, Paris, 2004 ; « Le justiciable africain et la redécouverte d'une voie négociée de règlement des conflits », *Afrique contemporaine, La justice en Afrique*, n° 156, 1990 ; *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome 1, *L'État et le droit*, chapitre XV, « La formation des droits non étatiques », pp. 353 et s.
- P. LAMPUÉ, « *La justice coutumière dans les pays africains francophones* », *RJPIC*, 1979, pp. 3 et ss.
- G. MANGIN, « *Les institutions judiciaires de l'AOF* », in Ch. et al., éd., *AOF : réalités et héritages*, tome I, 1^{re} partie.
- K. MBAYE, *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, tome 6 : *Organisation judiciaire, procédures et voies d'exécution*, NEA, 1982.
- E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « *La justice coutumière dans le Nord-Togo* », *Penant*, n° 751, 1976, pp. 35-70.

La justice traditionnelle au Niger

PAR ADDO MAHAMANE

INTRODUCTION

La justice traditionnelle ou justice coutumière est une appellation coloniale liée à la conception selon laquelle les chefs traditionnels sont les dépositaires de la justice des ancêtres. Or, le système de la justice traditionnelle, malgré son efficacité, a été combattu et contrôlé de la fin du XIX^e siècle à nos jours. De la période coloniale à nos jours, la question des rapports entre les régimes politiques traditionnels et les organisations publiques modernes africaines s'est posée avec une certaine gravité du fait de la volonté de ces dernières d'effacer le système traditionnel. À défaut de le supprimer totalement, tout son fonctionnement (politique, juridique et administratif) fut soumis au contrôle des nouvelles autorités coloniales d'abord et post-coloniales ensuite. Le système pré-colonial qui régissait le fonctionnement des sociétés africaines fut réduit à la gestion des aspects secondaires de la vie sociale. Pourtant, la recherche de légitimité populaire obligea les nouvelles autorités à s'engager dans une politique ambiguë envers les autorités dites traditionnelles.

Aujourd'hui se pose la question de l'équation du rôle des autorités traditionnelles dans les États modernes, c'est-à-dire leur part dans la gestion efficiente de la société. En effet, la politique de la plupart des gouvernants africains à l'égard des chefs traditionnels se justifie par le pouvoir que ces derniers continuent d'exercer sur les masses paysannes¹⁶⁰.

La justice traditionnelle, au-delà de son aspect symbolique incarné par les autorités traditionnelles, repose sur un système de valeurs qui comporte des dimensions aussi bien religieuses qu'institutionnelles et géographiques.

La dimension religieuse

La justice traditionnelle est sacrée. Elle est ainsi détenue et exercée par les responsables religieux (animistes et musulmans). Cette dimension lui confère une audience et une crédibilité exceptionnelles auprès des populations, car elle s'intègre dans leur système de croyance. Elle n'est pas une justice vulgaire ou profane. L'outrage aux autorités traditionnelles correspond à l'outrage à la

160. A. Adamou Bomberi, *Les autorités politiques traditionnelles et les autorités coloniales et post-coloniales au Niger: cas du canton de Koygolo (Boboye) de 1898 à 2002*, mémoire de maîtrise, Université Abdou Moumouni de Niamey, juin 2006, p. 13.

divinité ou aux divinités et est censé entraîner de ce fait des malheurs et des drames pour les auteurs présumés. Certains habitants de l'Arewa interprètent la fin malheureuse du chanoine Voulet et des autres membres de cette mission coloniale de conquête comme une conséquence de la malédiction lancée par Mangu (responsable spirituelle de l'Arewa¹⁶¹) : les officiers français s'entreuèrent le 14 juillet 1899¹⁶².

La dimension religieuse de la justice traditionnelle est intéressante dans la mesure où elle nous incite à réfléchir sur un système de justice ou de sécurité auquel les populations croient profondément. Un système de justice ou de sécurité auquel les populations ne croient pas est dangereux, car il est lui-même un facteur d'insécurité en ce sens qu'il est étranger aux convictions des populations et perçu par elles comme un système de répression.

La dimension institutionnelle décentralisée

L'organisation et l'exercice de la justice traditionnelle s'étend depuis le sommet de l'État jusqu'au chef de quartier et traverse les corps de métier (*sarkin barai*, *sarkin mayu*, *sarkin kutare*, *sarkin noma*, *sarkin kasuwa*¹⁶³, etc.). Chaque membre du corps social détient directement, indirectement ou symboliquement le pouvoir de la justice traditionnelle dans un domaine où il a une compétence spécifique. La justice traditionnelle n'est pas seulement une justice du parti au pouvoir, elle est la justice du corps social. Elle est appropriée par toute la société. En résumé, la justice traditionnelle est une justice autogérée par la société elle-même.

La dimension territoriale

Elle procède du quadrillage géographique des entités de l'État. Aucune portion du territoire n'est en dehors du maillage du pouvoir traditionnel et, partant, de la justice traditionnelle. Dans le système dit moderne, tous les pouvoirs et les instruments sont concentrés au sommet tandis que la base est largement négligée. En cas de problème de justice, dans le système traditionnel, le recours à une autorité est assuré.

Par ailleurs, le fonctionnement et la pérennisation du système de justice traditionnelle n'exigent pas de très gros financements extérieurs. Un système judiciaire dont la survie nécessite un financement extérieur est en effet nécessairement un facteur de désordre et d'insécurité car il ne tire pas son fondement d'une adhésion populaire librement consentie.

161. L'Arewa est un des départements du Niger.

162. H. Alakarbo, *Évolution et organisation politique de l'Arewa Nord au XIX^e siècle*. mémoire de maîtrise, Université Abdou Moumouni de Niamey, 2007, p. 97.

163. *Sarkin barai* (en hausa): responsable de voleurs. Il fut voleur mais ne vole plus. Il est chargé de tous les délits de vole, *sarkin mayu* (en hausa): responsable des sorciers mangeurs d'âmes, *sarkin kutare* (en hausa): responsable des lépreux, *sarkin noma* (en hausa): responsable de l'agriculture, *sarkin kasuwa* (en hausa): responsable du marché.

I. LA JUSTICE TRADITIONNELLE ET SES MOYENS DE RÉGULATION ET DE RÈGLEMENT DE CONFLITS

La charte de Kurukan Fuga

Des travaux récents menés dans l'ancien empire du Mali ont permis de faire une découverte intéressante sur les valeurs de la société traditionnelle du Mali historique. Il s'agit de la charte du Mandé ou charte de Kurukan Fuga qui a été reconstituée à Kankan en 1998¹⁶⁴. Cette charte est composée de 44 lois : le texte recueilli à Kankan est un ensemble de règles de conduites, d'enseignements, de préceptes destinés à organiser la vie en société. Elle révèle aussi un esprit législateur dans les sociétés africaines du XIII^e siècle¹⁶⁵. « La charte de Kurukan Fuga n'est pas sortie du hasard, toute prête, de l'esprit de ceux qui assistent, en 1236, aux assises de Kangaba (actuel Mali). Elle arrive au bout d'une guerre sanglante qui a opposé des populations finalement très proches. Elle est aussi le résultat d'un processus, amorcé avec le *Mandé Kalikan* (le serment du Mandé), qui réglementait alors le mode de vie des chasseurs¹⁶⁶. » Elle est donc le résultat d'une mutation sociale.

« L'acte de Kurukan Fuga, parce qu'il correspondait au sacre de Soundiata, était la célébration d'un code juridique, certes élargi et plus détaillé, qui devait à partir de ce moment-là prendre force de loi pour toutes les communautés du Mandé. Les énoncés constitutifs portent sur l'organisation sociale, la gestion des biens et celle de la nature. Si certains d'entre eux sont en contradiction avec la conscience de notre époque (comme l'énoncé 15 : "Ne portez jamais la main sur une femme mariée avant d'avoir fait intervenir sans succès son mari", ou l'énoncé 17 : "Les mensonges qui ont duré quarante ans doivent être considérés comme des vérités", ou encore l'énoncé 41 : "Tuez votre ennemi, ne l'humiliez pas"), il en est d'autres (comme l'énoncé 5 : "Chacun a le droit à la vie et à la préservation de son intégrité physique") qui entrent en cohérence avec nos préoccupations actuelles¹⁶⁷. »

Par ailleurs, l'énoncé 7 institue entre les membres des communautés constitutives du Mandé le *sanankuya* (qu'on appelle « parenté à plaisanterie », « cousinage à plaisanterie » ou « parenté plaisante »). Des travaux ont très tôt identifié le *sanankuya* dans la plupart des sociétés africaines. Dispositif tendant à exorciser le contentieux en le mimant ou en le théâtralisant, le *sanankuya* est encore vivant dans nombre de nos pays. Il existe entre patronymes, entre ethnies, entre classes d'âge, entre familles, entre villages et, à travers les correspondances patronymiques, entre pays. On le sait moins, le *sanankuya* a joué un rôle considérable, grâce à la médiation de légitimation de Sory Kandia Kouaté (mandaté

164. Celhto, *La Charte de Kurukan Fuga. Aux sources d'une pensée politique en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp. 11, 25.

165. *Idem*, p. 5.

166. *Idem*, p. 6.

167. *Idem* pp. 7-8.

par le chef de l'État guinéen de l'époque), dans le règlement du conflit qui a opposé, en 1975, le Mali et la Haute-Volta (Burkina Faso actuel)¹⁶⁸. Une équipe de recherche sur la parenté à plaisanterie travaille à l'Université Abdou Moumouni depuis deux ans.

Témoignage de Barth en 1850 sur le souci de justice et de dans l'Aïr

L'explorateur allemand Heinrich Barth nous rapporte un témoignage externe sur le devoir de paix et de protection des étrangers à Agadez en 1850. Ce témoignage a été traduit et commenté par la Française Suzanne Bernus, célèbre spécialiste du monde touareg nigérien. Quand Barth quitta Agadez, le sultan de cette ville, Abdel Kader, recommanda, par une lettre, la personne et les biens de Barth aux gouvernements de Kano, Katsina et Daura afin qu'il parvienne à Sokoto en toute sécurité. Ainsi, Barth ne put pas ne pas témoigner de la hauteur d'esprit du sultan quand il fut victime d'un vol : « J'ai appris aussi avec satisfaction qu'Abdel Kader avait pris neuf chameaux à l'individu qui avait gardé mon méhari. Le procédé eut un effet salutaire, montrant que les gens étaient punis spécialement pour avoir volé les chrétiens, et ainsi le principe fut établi qu'il n'était pas moins illégal de voler des chrétiens plutôt que des musulmans, les deux croyances étant placées, du moins en ce qui concerne les devoirs de paix et d'honnêteté, sur un même plan¹⁶⁹. »

Ces témoignages positifs sur le sultan Abdel Kader montrent sa hauteur d'esprit sur la gestion des différends et le développement des relations intercommunautaires : ils illustrent sa volonté de concilier des gens religieusement ou socialement différents.

Les sources de référence dans la régulation et le règlement de conflits

On peut distinguer trois sources dans la régulation et les règlements de conflits dans les traditions nigériennes.

Les sources religieuses. — Ce sont des références très courantes au Niger depuis des siècles. Le serment sur le Coran, le jugement par le procédé de *tarkama* (Tahoua), *tunguma* (Arewa), *shari'ar uban Bilan*, *yan kara*, ordalies, etc., ont été des moyens religieux efficaces pour régler pacifiquement des litiges ou des conflits.

Les agents culturels de règlement de conflits. — Les marabouts, les *sarakan anna* (responsables religieux animistes), les chefs de clan, etc. « Les *ulama* jouaient un rôle important comme médiateurs dans les conflits entre États ou en apportant un réconfort spirituel aux troupes¹⁷⁰. » On peut, à ce propos, citer

168. *Idem* p. 8.

169. Suzanne Bernus, *Henri Barth chez les Touaregs de l'Aïr, juillet-décembre 1850*, traduction et commentaires de Suzanne Bernus, Centre national de recherche en sciences humaines, Niamey, 1972, pp. 124.

170. Alio Mahaman, « Le Jihad d'Usman dan Fodio », Actes du premier colloque de l'Association

les exemples suivants :

- Ibn Battuta (1304-1368) rapporte qu'en 1354 à Takadda (dans l'Aïr) une mission des marabouts avait rétabli la paix entre le sultan de Takkeda Izar et l'un de ses voisins, le sultan al-Takurkuri¹⁷¹.
- *La Chronique de Kano* rapporte une période de conflit d'environ 150 ans entre Kano et Katsina, depuis le règne de Sarkin Kano Rumfa dan Yakuba (1463-1499) jusqu'au règne de Sarkin Kano Shekarau dan al-Haji (1649-1651). Les deux États belligérants ont pu régler ce long conflit grâce à la médiation des marabouts dont les noms sont connus ; il s'agit de Shehu Ataman, Mallam Bawa et Liman Yandoya¹⁷².
- Au XV^e siècle (vers 1444), l'Égyptien al-Suyuti adressait une lettre aux souverains d'Agadez, Kano et Katsina pour leur demander de diriger leurs peuples selon les lois de l'Islam. Al-Suyuti voulait certainement les aider à éviter le soulèvement des croyants. Si les souverains du XIX^e siècle avaient considéré cette lettre du sheikh al-Suyuti, ils auraient évité le Jihad de 1804.

Les agents de l'État et l'administration. — Ils ont naturellement joué un rôle tout aussi important dans la régulation de certains conflits, par le système de renseignements, par des jugements, par les actions de maintien de l'ordre, etc.

II. JUSTICE TRADITIONNELLE : RUPTURES ET PERMANENCES

L'ensemble des États de l'espace nigérien pré-colonial ont perdu leur indépendance à la suite de la conquête coloniale française à partir de la fin du XIX^e siècle¹⁷³.

De 1898 à 1921, cet espace avait le statut de territoire militaire, d'abord rattaché au Soudan français (Mali actuel) ensuite devenu territoire militaire du Niger distinct¹⁷⁴. Le Niger devient une colonie française le 3 octobre 1922 après la répression de la révolte en pays zarma (1901-906), du complot du sultan de Zinder en 1906 et du soulèvement touareg (1916-1917). Les populations de cette zone deviennent sujets français et soumis à la loi française.

Malgré cette victoire, l'administration se rend compte très tôt que la chefferie traditionnelle est incontournable. L'encadrement administratif du territoire est

des historiens nigériens (AHN), 15-17 juin 1999, p. 128 (à paraître).

171. J. Cuoq, *Recueil des sources arabes concernant l'Afrique occidentale du VIII^e au XVI^e siècle (Bilal al Sudan)*, CNRS 245/265, Paris, 1975, p. 319.

172. H.R. Palmer, *Sudanese Memoirs*, III, Longman, Londres, 1967, pp. 111-112 ; 120. Addo Mahamane, *Institutions et imaginaire politique hausa. Le cas du Katsina sous la dynastie de Korau (XV^e-XIX^e siècle)*, thèse de doctorat unique, Aix-Marseille I, Aix-en-Provence, 1998, pp. 217, 220.

173. *Carnet monographique du cercle de Maradi*, première partie : Histoire. Archives nationales du Niger, 1945, p. 1, rédigé par l'administrateur de colonie Jean Périé.

174. J.-L., Triaud, « L'Islam et l'État en république du Niger », *Le Mois en Afrique*, n° 192-193, décembre 1981-janvier 1982, p. 9.

quasi impossible sans la collaboration de cette administration traditionnelle. C'est seulement en l'associant à son pouvoir que l'administration coloniale peut espérer avoir une légitimité auprès des populations qu'elle vient de conquérir. Dès lors, l'administration coloniale se dote d'outils pour maîtriser les traditions des territoires avec l'élaboration des documents scientifiques de la mission Tilho entre 1906-1909¹⁷⁵ et l'élaboration et la publication des *Coutumiers juridiques africains* respectivement en 1932 et 1939. Le volume III de ces coutumiers juridiques concerne la Mauritanie, le Niger, la Côte d'Ivoire, le Dahomey et la Guinée française, tandis que les volumes I et II concernent respectivement le Sénégal et le Soudan¹⁷⁶. Ensuite, elle adopte rapidement des textes juridiques¹⁷⁷ qui lui permettent de récupérer à son profit les atouts de la chefferie traditionnelle. En effet, l'organisation de la société traditionnelle, tout comme la recherche permanente d'une légitimité populaire, obligea les autorités coloniales et post-coloniales et, cela jusqu'à nos jours, à mener une politique de charme et de répression envers les autorités traditionnelles¹⁷⁸.

Cette attitude se traduit au Niger indépendant par une organisation de la justice en deux branches déterminées par deux lois¹⁷⁹.

La loi n°62-11 du 16 mars 1962 investit les autorités traditionnelles d'un pouvoir de conciliation dans les matières coutumières, civiles ainsi que commerciales, susceptibles de transaction (voir l'article de Boubacar Hassane, chapitre IV). Le chef de village ou de tribu, dans les litiges concernant ses ressortissants, sera assisté du ou des chefs de quartier ou de campement dont dépendent les parties, et du cadi, là où il en existe. Le chef de canton ou de groupement, dans les litiges concernant les habitants de plusieurs villages ou tribus, sera assisté des chefs de village ou de tribu dont relèvent les parties. Les litiges entre habitants de plusieurs cantons ou groupements seront soumis pour conciliation au chef de poste administratif ou au sous-préfet selon le cas¹⁸⁰.

Le procès-verbal de chacune de ces conciliations doit être signé par le juge délégué (ou juge de paix antérieurement) pour qu'il soit exécutoire. Le mariage célébré selon les normes coutumières ne donne pas lieu à un « acte de mariage

175. J. Tilho, *Documents scientifiques de la mission*, Imprimerie nationale, Paris, 1906-1909.

176. *Coutumes juridiques de l'Afrique occidentale française*, Librairie Larose, Paris, 1939.

177. La circulaire n° 186 sur la politique indigène du gouverneur général de l'AOF aux lieutenants gouverneurs en date du 22 septembre 1909 ; la circulaire du 15 août 1917 au sujet des chefs indigènes adressée par le gouverneur général J. Van Vollenhoven ; la circulaire sur l'administration indigène du 27 septembre 1932 du gouverneur général de l'AOF Jules Brevié adressée aux lieutenants gouverneurs des colonies ; l'arrêté local n° 035 APA du 14 janvier 1935 portant réorganisation de l'administration indigène du Niger...

178. A. Adamou Bomberi, *op. cit.*, p. 13.

179. Il s'agit de la loi n° 62-11 du 16 mars 1962 (cette loi fixe l'organisation et la compétence des juridictions de la République du Niger) et la n° 63-18 du 22 février 1963 modifiée par l'ordonnance n° 75-7 du 28 janvier 1975 (cette loi définit les instances et les domaines dans les matières coutumières, civiles ainsi que commerciales, susceptibles de transaction), *Recueil des lois et règlements*, 1^{re} édition, Secrétariat général du gouvernement (SGG), Niamey, 1990, p. 81.11, 2 ; 2^e édition, 1994, pp. 81.10, 2-3 ; 83.1, 16-17.

180. *Ibid.*, 1994, pp. 83.1, 16-17.

mais à une déclaration de mariage ».

Par ailleurs, la justice traditionnelle revêt plusieurs formes selon les communautés : il convient de distinguer, d'une part, la justice coutumière dans laquelle le *cadi* joue un rôle important pour la communauté musulmane et, d'autre part, la justice coutumière dans laquelle l'*azna/arna*, une pierre sacrée (*tunguma*¹⁸¹) ou encore un génie (*uwal gona*¹⁸²) jouent un rôle tout aussi majeur.

Cependant, au Niger, il est difficile de tracer la limite entre le droit moderne et le droit traditionnel d'une part et entre le droit traditionnel et le droit musulman d'autre part. Au Niger, la Constitution de la V^e République astreint le président de la République au serment confessionnel sur le Livre Saint de sa foi¹⁸³. Le droit musulman lui-même se révèle parfois complexe en fonction de l'école juridique à laquelle l'on se réfère, même si au Niger l'école juridique musulmane prédominante est l'école malékite¹⁸⁴. L'application d'une coutume musulmane par un groupe dépend du degré d'islamisation de ce groupe et de l'interférence des traditions qu'il subit. Il existe huit groupes ethniques au Niger et des groupes de populations naturalisées¹⁸⁵. Au sein d'une même ethnie, des divergences de coutumes peuvent apparaître sur un même sujet selon qu'on soit *azna* (hausa animiste) de *Bagaji*, *Lugu*, *Masallata* ou *Maradi*, par exemple. La coutume est définie comme « l'expression des volontés ancestrales ; elle renvoie aux rites et usages établis par les ancêtres peu à peu observés par les populations et plus ou moins acceptés par elles comme des règles de comportement normal et correct au sein de leur société¹⁸⁶ ». La synthèse du droit coutumier nigérien suppose qu'il existe des traits communs à ces différents groupes.

En ce qui concerne spécifiquement les questions foncières, le droit coutumier a été reconnu par la justice moderne d'abord par le décret n° 55-580 du 20

181. Pierre sacrée utilisée par certains animistes de l'arrondissement de Dogon Doutchi pour détecter un coupable.

182. Déesse protectrice des champs et des récoltes mais qui détecte aussi un coupable et le tue par le gonflement de son ventre s'il ne se repent pas à temps du délit dont il s'est rendu coupable. Cette déesse est vénérée chez les Arna et même par certains musulmans du département de Maradi.

183. Article 39 de la Constitution du 9 août 1999.

184. Quatre grandes écoles ou rites de jurisprudence se sont constitués dans l'islam orthodoxe et se répartissent géographiquement d'une manière assez précise : le rite hanéfite fondé par Abou Hanifa, décédé en 767, dans l'Asie centrale, l'Inde et l'Empire ottoman ; le rite malékite, fondé par Malik ibn Anas (d. 795), en Afrique du Nord, en Espagne et en Afrique noire ; le rite chaféite, fondé par Chaféi (d. 820), au Hedjaz, en Arabie du Sud, en Égypte, en Afrique orientale et surtout en Indonésie ; le rite hanbalite, fondé par Ahmed ibn Hanbal (d. 855), en Arabie et, autrefois, en Syrie. Voir Michel Mourre, *Islam*, 1986, p. 2421.

185. Il s'agit des : Hausawa, Zabarmawa-Sanwayawa, Fulani, Twareg, Barebari, Tubawa, Gurmawa, Larabawa et les naturalisées. Voir ministère du Plan, *Recensement général de la population (RGP) 1988. Tableaux des données brutes. Échantillons de 10 %*. Niamey, ministère du Plan, 1990, p. 33. La même source ci-dessus (p. 42) indique la répartition suivante selon les croyances. Sur 7 248 100 Nigériens : on compte 7 149 280 musulmans, 30 110 chrétiens, 53 789 animistes, 14 930 autres croyances.

186. Guillot, *Revue internationale de droit comparé*, 1950, p. 420, cité par Mahamadou Albachir Nouhou Diallo, *op. cit.* 1985, p. 2.

mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique de l'Ouest francophone et en Afrique équatoriale francophone. Ensuite sont intervenues les ordonnances de 1959 et la loi n° 61-30 de 1961 fixant la procédure de confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la république du Niger¹⁸⁷. Le statut de la chefferie traditionnelle a été redéfini par l'ordonnance n° 93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle et adaptée à la loi 2001-023 du 10 août 2001 portant création des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales. Enfin, le statut de la chefferie traditionnelle a été modifié et complété par la loi n° 2008-22 du 23 juin 2008¹⁸⁸. Cette dernière modification étend la chefferie traditionnelle au niveau du quartier et adapte la structure et les compétences de cette chefferie à la décentralisation administrative de juillet 2004.

Pour finir, il est important de mentionner la politisation croissante de la justice traditionnelle. Dans sa quête de légitimité, l'État moderne nigérien a recours à la chefferie traditionnelle qui semble jouir d'une certaine crédibilité historique aux yeux des populations alors même qu'elle est de plus en plus pervertie par l'intrusion du politique. L'alliance de l'État et de la chefferie traditionnelle peut s'avérer explosive, en raison de l'instrumentalisation des chefs traditionnels et coutumiers par les acteurs politiques. Dans tous les cas, cette alliance rend le système de la gestion de la société précaire et caduque. Ce recours par l'État à la chefferie traditionnelle et au religieux a contribué directement ou indirectement au développement d'une tendance monarchique.

CONCLUSION

Les populations nigériennes sont soumises officiellement à une justice largement inspirée par la justice française. C'est cette justice qui définit paradoxalement la justice dite traditionnelle comme le produit des coutumes ancestrales, en occultant l'organisation sociopolitique dont elle émane.

Malgré cette ambiguïté, le droit traditionnel, au sens large, vient souvent au secours de la justice dite moderne. Il y a au Niger deux justices qui se côtoient : d'une part, la justice coutumière qui est une synthèse des traditions et du droit musulman et d'autre part, la justice occidentale ou justice formelle, introduite à la suite de la colonisation. Cette dernière a imposé un système d'administration et de justice dont l'État nigérien indépendant a hérité : cette justice moderne reste inaccessible à la grande majorité des populations. Pourtant, l'utilisation partielle de la justice traditionnelle n'a pas donné les résultats escomptés.

187. Nouhou Diallo Mahamadou Albachir, *op. cit.* 1985, p. 10.

188. Comité national du Ccode rural, *Code Rural. Recueil des textes*, Imprimerie Albarka, Niamey, 2008, pp. 55-65.

— *Bibliographie*

A VENIR

Synthèse des débats

Pour la plupart des participants, il faut aujourd'hui « indigéniser le concept de RSS » afin qu'il soit compris par les populations, ce qui passe par une mise en accord du concept avec un certain nombre d'us et coutumes africaines ». À cet égard, le rôle des autorités traditionnelles en matière de justice mérite une attention particulière. Aborder la question du rôle de la justice traditionnelle revient pour certains à aborder la question essentielle de la « réconciliation des États et sociétés africaines avec une partie d'eux-mêmes », réconciliation indispensable pour mettre fin au processus qui, selon d'autres, a eu souvent jusqu'ici pour résultat de « gommer l'essence même des sociétés africaines ».

Il convient donc de développer et d'approfondir les liens qui existent dans certains États francophones entre le système formel et le système coutumier. Un certain nombre d'États africains francophones reconnaissent ainsi l'existence et, partant, la légitimité de la justice traditionnelle. Des exemples ont été avancés pour compléter le tableau dressé par Boubacar Hassane. Il en va ainsi du Cameroun qui, en raison de la multiplicité des ethnies, a intégré un article dans son nouveau code pénal évoquant la « sorcellerie » par le biais des « pratiques magiques ou divinatoires susceptibles de troubler l'ordre public ». De plus, l'organisation judiciaire camerounaise prévoit des hiérarchies dans les juridictions : les juridictions coutumières sont homologuées auprès des tribunaux de première instance (afin d'avoir l'imperium du juge) ; les juridictions de premier degré sont assistées par des assesseurs qui représentent les autorités traditionnelles. Cependant, ces juridictions traditionnelles n'interviennent pas sur les questions pénales. Au Bénin, indépendamment des tribunaux de conciliation mis en place par la loi (s'inspirant du système traditionnel de conciliation sans reconnaître de rôle aux chefs coutumiers), il arrive que les gendarmes et les policiers renvoient, de manière informelle, les plaignants devant les autorités coutumières car ils les jugent plus adaptées. Dans un pays comme la Tunisie en revanche, le Président Bourguiba avait fait le choix d'unifier les trois types de juridiction existant au lendemain de l'indépendance (système judiciaire formel instauré par les Français ; système des populations juives ; double système coutumier des populations musulmanes sunnites et hanafites). Cependant, il existe aujourd'hui un goulot d'étranglement au niveau de l'exécution des arrêts : la réinstauration d'un système de justice traditionnelle pourrait constituer une solution aux yeux de certains experts.

Le système de justice traditionnelle recueille l'adhésion des populations qui le considèrent à la fois légitime et accessible, car elles en comprennent le fonctionnement. Cependant, il est important également de ne pas idéaliser le système de justice traditionnelle :

- Les systèmes de justice traditionnelle valident souvent des pratiques fonda-

mentalement contraires aux droits de l'Homme : par exemple, au Niger et en Mauritanie, ils acceptent l'esclavage.

- Les chefs coutumiers sont souvent analphabètes.
- Tout comme le système de justice formel, la justice traditionnelle n'est pas épargnée par la corruption. Se pose en effet le problème de la rémunération des chefs coutumiers. Dans les pays où ces autorités sont formellement reconnues, un salaire est attribué selon les différentes catégories (chef de canton, de village, de quartier...); dans les autres cas, leur rémunération se révèle souvent opaque et inéquitable.
- Les systèmes de justice traditionnelle sont instrumentalisés par le politique. Ainsi, au Tchad, les autorités coutumières ont-elles été politisées au fil du temps. Elles sont désormais désignées par décret et sont donc à la dévotion de l'administration, elle-même contrôlée par le pouvoir. De ce fait, les autorités coutumières ont perdu beaucoup de légitimité car elles ne sont plus représentatives. Les arbitrages qu'elles rendent — notamment dans les conflits opposant les éleveurs aux agriculteurs — sont perçus comme partiels car se faisant presque systématiquement au profit des premiers (protégés par l'administration et les chefs militaires).

Aujourd'hui, valoriser les approches de la justice et de la sécurité en accord avec les traditions et les coutumes africaines est une idée de plus en plus mise en avant. S'il est indéniable que l'échec d'une grande partie des modèles et des réformes mis en œuvre jusque-là tient à leur caractère importé, il convient cependant de prendre garde, à l'avenir, de ne pas verser dans une idéalisation des traditions africaines qui, elle-même, pourrait être lourde de dangers. À cet égard, aussi pertinentes puissent-elles paraître aux yeux des populations africaines, les approches de la justice coutumière doivent avant tout être jugées à l'aune du respect des droits de la personne et de sa dignité.



CHAPITRE V

Les règles du processus de budgétisation et du contrôle budgétaire des dépenses de défense et de sécurité



Introduction

Les principes des processus de budgétisation dans l'espace francophone et son adaptation aux réalités sociales africaines

L'introduction et le respect de principes garantissant une gestion transparente et saine des budgets alloués aux forces de défense et de sécurité constitue un élément indispensable pour assurer la gouvernance démocratique des secteurs de sécurité. Le secteur de sécurité doit en effet être soumis aux mêmes principes de gestion des dépenses que les autres secteurs. La nature hautement politique de certaines dépenses fait bien entendu peser sur le secteur de sécurité une contrainte supplémentaire : la nécessité de garantir la confidentialité de la plupart des informations budgétaires, afin de ne pas mettre en danger la sécurité nationale. Pourtant, l'impératif de confidentialité ne peut justifier l'absence de supervision du secteur de sécurité ou d'adhésion aux principes de gestion des dépenses publiques internationalement reconnues.

Le texte d'Amor Tounakti, portant sur les principes du contrôle budgétaire des dépenses de défense dans le monde francophone, présente les réformes des finances publiques engagées dans nombre de pays francophones, en vue d'instaurer de la transparence et une bonne gouvernance, réformes qui se sont soldées par des résultats mitigés pour la plupart. Cet article établit tout d'abord un état des lieux du contrôle budgétaire en Afrique francophone et recense les différentes lacunes dont souffrent les procédures de contrôle (confidentialité excessive entourant les questions de défense, faible implication des institutions civiles dans le processus de budgétisation de la défense, indiscipline budgétaire, mauvaise planification stratégique, non-introduction de la culture de la performance dans l'administration publique). Il expose ensuite les principes du contrôle budgétaire des secteurs de défense et de sécurité (notamment ceux définis par la Banque mondiale), tels la discipline, la transparence, la responsabilité, la prévisibilité et la contestabilité, avant d'aborder la problématique de l'introduction des principes de performance dans la gestion des ministères de la défense à travers le monde (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas et Canada, pays qui se sont appropriés les principes d'audit interne et externe et ont choisi de fonder leurs approches sur les critères de coût, de qualité et d'efficacité).

S'intéressant au contrôle budgétaire du secteur de la sécurité au Mali, Nouhoum Sangaré évoque tout d'abord les procédures légales et réglementaires d'élaboration du budget de la défense (acteurs et procédures, calendrier et présentation du budget de la défense), l'exécution du budget de la défense et

*Les règles du processus de budgétisation et du contrôle
budgétaire des dépenses de défense et de sécurité*

les problèmes subséquents, ainsi que l'évolution du système politique et son influence sur la procédure de budgétisation en matière de sécurité. Il passe aussi en revue les règles d'exécution du budget de la défense. Il conclut en insistant sur l'influence de l'évolution du système politique sur la procédure de budgétisation en matière de sécurité et en mettant un accent particulier sur la nécessité d'harmonisation des procédures de gestion des marchés publics et de respect du principe du contrôle *a priori* et *a posteriori*.

Les principes du contrôle budgétaire des dépenses de défense et de sécurité dans le monde francophone

PAR AMOR TOUNAKTI

INTRODUCTION

L'objectif principal de la bonne gouvernance dans le secteur public est d'assurer l'obligation de rendre compte, de promouvoir l'efficacité et l'efficacités dans la gestion de la chose publique et de réduire la pauvreté.

Plusieurs pays africains ont adopté depuis quelques années de nouvelles orientations en matière de gouvernance à travers divers programmes de réforme dans le secteur public, destinés à promouvoir un développement socio-économique durable, à améliorer le bien-être public et à permettre à l'administration de répondre convenablement aux besoins et aux attentes des usagers des services publics. Ces importants programmes de réforme visent à transformer le gouvernement et l'administration en Afrique en un système de régulation et de pilotage efficace. La volonté politique des dirigeants africains d'améliorer la gouvernance connaissait déjà certaines évolutions positives. En témoigne le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui identifie la démocratie, les droits de l'Homme et la bonne gouvernance comme les principaux enjeux à surmonter pour le progrès du continent. Aujourd'hui, plusieurs dirigeants africains sont déterminés à mettre en place des systèmes et des institutions plus responsables, plus transparentes et plus sensibles aux impératifs de bonne gestion publique.

Parmi les axes essentiels touchés par cette réforme, figure celui des finances publiques. Une fois achevée, cette réforme devrait se traduire par une remise en cause de la philosophie des finances publiques et toucher les procédures de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'État africain.

La transparence budgétaire est devenue une préoccupation universelle et nombre d'initiatives internationales ont été prises pour faire en sorte que les pays respectent des normes internationalement reconnues de bonne pratique budgétaire comportant quatre principes :

- La répartition des attributions au sein du secteur public doit être claire et rendue publique ;
- Le public doit être pleinement informé de l'activité financière de l'administration publique ;
- Le processus de préparation, d'exécution et d'information budgétaires doit

être transparent ;

- Des mécanismes et procédures indépendants doivent être mis en place pour donner au public des assurances d'intégrité des données.

Malgré les changements positifs très significatifs qui ont eu lieu dans plusieurs pays africains, nombre de problèmes demeurent, certains plus inquiétants que d'autres. En effet, certains pays africains obtiennent encore des résultats très insuffisants pour ce qui est de la lutte contre la corruption, l'intégrité des régimes fiscaux, la transparence, la responsabilité et l'efficacité de l'administration.

En ce qui concerne spécifiquement les secteurs sécuritaires et de défense, ces difficultés touchent notamment la gestion budgétaire, le contrôle interne, l'audit interne et externe, ce qui a pour conséquence une absence de transparence dans la gestion, une faible efficacité et une corruption très élevée dans ces secteurs.

Avant d'aborder les principes généraux qui gouvernent le contrôle budgétaire des secteurs de défense et sécurité, il y a lieu de présenter un état des lieux de la gestion budgétaire des dépenses de défense et sécurité en Afrique francophone. Nous présenterons certaines expériences issues de l'introduction des principes de performance dans la gestion des ministères de la Défense à travers le monde avant de terminer par un certain nombre de recommandations.

I. GESTION BUDGÉTAIRE DES DÉPENSES DE DÉFENSE ET SÉCURITÉ EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Une gestion budgétaire saine des secteurs de défense et de sécurité est essentielle si un pays doit avoir des organisations de sécurité efficaces et professionnelles capables de protéger l'État et sa population contre les menaces internes et externes. La planification intégrée, l'élaboration des politiques et les systèmes de budgétisation sont nécessaires pour garantir une allocation appropriée des ressources du secteur public et pour gérer ces ressources de façon efficace.

Toutefois, en Afrique francophone, une telle gestion fait défaut, certes à des degrés différents, ce qui n'a pas été sans effet sur le rendement et l'image de ces secteurs. Ces aspects négatifs affectant la gestion saine de ces secteurs sont de divers ordres et touchent les différentes phases de la gestion budgétaire (planification, programmation, exécution, contrôle). On peut les résumer en dix points.

1) La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone est caractérisée le plus souvent par des procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget des États non adaptées et mises en œuvre de manière non satisfaisante.

De nombreuses études et observations montrent que l'application de ces procédures en Afrique francophone est souvent déficiente, parfois dans des proportions préoccupantes, notamment en ce qui concerne l'exécution et le contrôle des dépenses publiques. En particulier, on constate la multiplication de pratiques dérogatoires à des principes considérés comme essentiels du droit budgétaire hérité du modèle français et repris par les directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Une question importante est alors de savoir si la complexité de ce modèle n'est pas à l'origine de ces pratiques dérogatoires qui favorisent la corruption.

Au cours de ces dernières années, plusieurs pays africains francophones ont engagé des programmes de réforme de leur système de gestion des dépenses publiques. Néanmoins, les dépenses réellement exécutées continuent souvent de s'écarter des dispositions des lois de finance initiales, les crédits sont mis à disposition des utilisateurs avec retard, les systèmes de gestion de la trésorerie demeurent non transparents, les circuits exceptionnels d'engagements (régies d'avances, fonds spéciaux) restent prépondérants, les contrôles *a posteriori* sont le plus souvent déficients.

2) Ces secteurs sont caractérisés par un degré de confidentialité souvent élevé.

Cette confidentialité est souvent utilisée pour justifier un niveau assez bas de supervision ou un manque d'adhésion aux normes de gestion des dépenses publiques reconnues internationalement. On admet aussi que, à cause de la sensibilité des questions de sécurité, les secteurs de sécurité et de défense sont différents des autres segments du secteur public et qu'un degré de confidentialité plus élevé doit y être garanti, y compris sur les questions de budgétisation.

Au contraire, une gestion budgétaire saine de tout le secteur de sécurité et de défense est essentielle si un pays veut avoir des forces de sécurité efficaces et professionnelles, capables de protéger l'État et sa population des menaces internes et externes. Les forces de sécurité autonomes, agissant dans l'impunité, sont invariablement faibles d'un point de vue professionnel et fort peu effectives sur le plan des coûts.

Rien ne justifie que les secteurs de sécurité et de défense violent les principes budgétaires les plus pertinents. La manière dont ils les exécutent peut être un peu différente par rapport à d'autres secteurs mais les principes généraux ne doivent pas être sacrifiés. Tous ces principes sont pertinents dans un processus de budgétisation bien géré.

Certes, une question sécuritaire peut être sensible, notamment en ce qui concerne les activités hors budget, mais cela ne doit pas être gardé secret. En revanche, les plans de guerre doivent rester confidentiels. Étant entendu que, même dans ces conditions, la tenue secrète des plans de guerre ne sous-en-

tend pas l'absence de responsabilité démocratique ; elle implique seulement des systèmes d'autorisation appropriés et des procédures de consultation du législatif et d'autres organes de supervision.

3) Les civils sont peu impliqués dans le processus budgétaire des secteurs de sécurité et de défense. Les civils sont peu impliqués aussi bien au niveau de la budgétisation que de l'exécution ou du contrôle. À ce niveau, il y a lieu de signaler, à titre d'exemple, que le ministère des Finances est souvent peu informé ou impliqué dans la programmation budgétaire des secteurs de sécurité ou de défense. C'est ainsi que l'engagement à tous les niveaux des intérêts et des objectifs nationaux et l'élaboration des processus et des systèmes budgétaires de planification et de programmation clairs et transparents pour les exécuter font le plus souvent défaut en ce qui concerne les secteurs de sécurité et de défense. Ce processus n'est pas nécessairement aligné sur le cadre national de gestion. La transparence et la responsabilité sont perdues de vue en raison de l'absence de systèmes d'accords de performance, de définition d'objectifs de rendements clairs, de normes de performance et d'obtention des ressources requises. Le système de budgétisation n'est pas basé sur un niveau suffisant de négociations, de compréhension et de coopération entre les militaires et les civils.

4) Les secteurs de sécurité et de défense ne sont pas suffisamment intégrés dans le processus de gestion budgétaire du gouvernement.

Ces secteurs ne sont pas souvent concernés, comme le sont les autres secteurs publics, par la planification sectorielle/stratégique, l'allocation des ressources par secteur, la revue des performances de l'année écoulée et l'utilisation efficace des ressources.

Les budgets de défense, de sécurité publique et de renseignement ne sont pas toujours préparés dans le cadre d'une stratégie sectorielle. Tous les acteurs pertinents ayant un mandat relatif à la défense, aux services de renseignement et à la justice/sécurité publique ne sont pas systématiquement impliqués dans le processus budgétaire. C'est le cas des ministères de la Défense ou de l'Intérieur qui monopolisent à leur niveau la gestion de tout le processus budgétaire des secteurs concernés.

5) Les structures de défense, des renseignements et de la sécurité publique dirigent seules le processus de sécurité et de défense. L'une des erreurs fondamentales qu'on commet en Afrique est que la sécurité, et particulièrement la défense, est l'affaire exclusive des structures sécuritaires et militaires qui sont perçues comme seules responsables d'assurer la « sécurité du pays». Ces structures sont ainsi autorisées à prescrire la façon dont elles seront elles-mêmes sollicitées, structurées, équipées et financées.

En réalité, c'est le gouvernement dans son ensemble qui doit être responsable de la sécurité de l'État et de sa population, et qui détermine la façon dont les organisations de sécurité seront sollicitées, structurées, déployées et alimentées en ressources. Les services de sécurité ont un important rôle à jouer mais celui-ci demeure seulement consultatif, parallèlement à leur rôle d'exécution technique de leurs missions de sécurité.

6) L'indiscipline budgétaire est souvent flagrante. Les fonctionnaires du gouvernement, les officiers de l'armée et les chefs d'État et de gouvernement interviennent souvent dans le processus d'allocation de ressources avec une indifférence flagrante pour les procédures établies et les priorités des dépenses prédéterminées. Les officiers de l'armée présentent parfois à la trésorerie des factures de dépenses encourues en dehors du cadre budgétaire.

Les ministres de la Défense refusent le plus souvent de partager les détails relatifs aux dépenses en matière de défense avec les ministres des Finances et les parlements. Sur un autre plan, les implications financières sur les décisions en matière de l'achat d'armement, y compris les dettes qui sont encourues à des fins militaires, ne sont pas fréquemment reflétées dans les budgets.

7) Les considérations économiques ne sont pas toujours prises en compte dans le processus de planification stratégique des secteurs de sécurité et de défense. Les secteurs des forces de défense, des services policiers, des unités paramilitaires et les services de renseignement sont tous coûteux.

Certains pays africains élaborent des politiques dans ces secteurs qu'ils ne peuvent pas alimenter en ressources de façon adéquate, responsable et soutenue. Dans l'ensemble de ce processus, le ministère des Finances et d'autres directions économiques clés ne sont pas informés et consultés de manière à assurer le financement complet et adéquat des budgets arrêtés. Pour des raisons économiques évidentes et pour assurer les équilibres globaux des budgets du gouvernement, les ministères des Finances doivent avoir la capacité d'analyser les programmes de sécurité tout comme ils doivent avoir la capacité d'analyser d'autres programmes sectoriels.

8) L'incapacité d'exiger des performances en termes de résultats et de rendements des ministères chargés de la Sécurité et de la Défense est patente. Au regard des faiblesses qui caractérisent le cadre de discipline dans plusieurs pays africains francophones, il est difficile d'exiger des performances en termes de résultats et de rendements des ministères de l'Intérieur ou de la Défense. Un système permettant de s'assurer que les ressources mises à la disposition des secteurs de sécurité et de défense sont utilisées de façon économique, efficace et efficiente fait souvent défaut en raison de l'absence :

- d'un système de suivi et d'évaluation minutieuse des performances opérationnelles au sein des services de sécurité et de défense ;

- de systèmes performants de gestion des informations financières ;
- de pratiques transparentes d'achat d'équipement militaire et de sécurité.

9) L'introduction de la culture de la performance dans l'administration publique africaine francophone n'est pas souvent à l'ordre du jour. L'introduction de la culture de la performance dans l'administration publique africaine francophone est soit un phénomène récent, soit il n'est pas encore entamé puisqu'il ne constitue pas toujours une priorité pour certaines autorités politiques, particulièrement en ce qui concerne les secteurs de sécurité et défense. Déjà, en France, cette culture n'a été introduite qu'avec beaucoup de retard, si l'on se situe par rapport à certains pays anglo-saxons qui ont adopté la logique de la performance de leurs finances publiques depuis plusieurs décennies. En France, depuis le 1^{er} janvier 2006, la loi organique relative aux lois de finance (LOLF) s'applique aux administrations publiques dont la gestion doit désormais être basée sur des objectifs concrets.

10) Le contrôle externe *a posteriori* est déficient. Il est assez surprenant de constater que les textes organiques portant organisation et fonctionnement des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) de certains pays africains disposent que l'ISC est habilitée à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit, réserve faite des actes à caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sûreté intérieure ou extérieure de l'État, ainsi que toute affectation budgétaire spéciale. Ainsi, certains documents sont inaccessibles à l'ISC. Les magistrats ou vérificateurs font pourtant serment, à leur entrée en fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se conduire en toute situation comme un digne et loyal magistrat ou auditeur. Quelques progrès peuvent cependant être constatés. Certains textes légaux régissant les travaux des ISC africaines organisent ainsi une procédure spéciale de contrôle de certaines dépenses des ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, et ce en vue de garantir le secret de la défense et la sécurité intérieure.

Pour remédier à ces différentes insuffisances touchant le processus budgétaire dans le secteur de sécurité et de défense, il y a lieu de se conformer aux principes qui gouvernent l'exécution et le contrôle budgétaires des finances publiques.

II. PRINCIPES DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES SECTEURS DE DÉFENSE ET SÉCURITÉ

Les secteurs de sécurité et de défense doivent partager les mêmes caractéristiques que les autres secteurs publics. La même grande série de règles et de procédures budgétaires appliquées dans les autres secteurs doit alors

être appliquée à la budgétisation des secteurs de défense et de sécurité sans distinction ni exception.

Il ne fait pas de doute que le budget national est bien plus qu'un simple instrument de présentation des recettes et des dépenses de l'État : c'est le plus important texte d'orientations annuelles de chaque gouvernement, une véritable déclaration de ses objectifs en matière politique, économique, budgétaire et financière. En traduisant les priorités politiques, sociales et économiques du gouvernement, il indique également dans quelle mesure les besoins de toutes les composantes de la société sont pris en compte.

Le budget a des fonctions et des objectifs multiples : le contrôle du législateur sur l'exécutif, la stabilité macroéconomique, une répartition des dépenses conforme aux priorités stratégiques et, enfin, l'efficacité de la gestion. En conséquence, la réforme du budget est une longue entreprise, un véritable « pèlerinage » plutôt qu'un aller simple. L'importance des relations et interactions entre le budget et les autres aspects de la gestion gouvernementale, quelle que soit la nature des réformes budgétaires envisagées, n'est pas à démontrer.

Trois grands principes conditionnent une bonne gestion du secteur public : une définition précise de l'autorité habilitée à prendre telle ou telle décision ; une forte corrélation entre l'autorité et la responsabilité ; et, enfin, la capacité — et la volonté — de remettre en cause les priorités et la répartition des ressources.

Le *Manuel de gestion des dépenses publiques* de la Banque mondiale, élaboré en 1998, identifie dix principes largement admis de gestion budgétaire et financière. Ces principes doivent guider tout processus de réforme budgétaire, et les secteurs de défense et de sécurité ne devraient pas y faire exception.

- *Le principe de globalité.* — Le budget doit inclure toutes les opérations financières du gouvernement. Toute décision politique ayant une incidence financière doit être prise dans le cadre de contraintes budgétaires rigoureuses, imposant des choix entre plusieurs solutions possibles.

- *Le principe de discipline.* — La prise de décision doit être fondée sur les ressources réelles à moyen terme ; le budget doit uniquement absorber les ressources nécessaires à la mise en œuvre des politiques du gouvernement ; la répartition des enveloppes budgétaires doit être scrupuleusement respectée et les ressources affectées au budget ne doivent pas dépasser le minimum indispensable pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement.

- *Le principe de légitimité.* — Les décideurs — qui peuvent changer les politiques pendant leur mise en œuvre — doivent participer à la gestion budgétaire et financière et accepter les politiques originelles. Ce principe signifie que tous les choix de politique publique — qu'ils interviennent dans le cadre du budget ou en dehors de ce processus — doivent être faits avec l'accord de tous les décideurs capables de modifier ces choix en cours d'exécution. Le principe de

légitimité signifie également que les décisions prises dans le cadre du budget doivent être principalement des décisions de politique publique. En effet, ce principe a deux corollaires : d'une part, c'est aux services opérationnels qu'il appartient de décider de l'emploi optimal des intrants ; d'autre part, les décisions doivent être prises par la communauté et le secteur privé quand ceux-ci sont les mieux placés pour prendre de telles décisions.

- *Le principe d'adaptabilité.* — Les décisions doivent être renseignées par toutes les données disponibles. Ce principe implique que les décisions doivent descendre au niveau où toute l'information nécessaire est effectivement disponible. Les décisions opérationnelles doivent être prises par les gestionnaires ; les choix de programmes doivent être plus souvent délégués aux ministres concernés. Les délégations de pouvoir ont pour contrepartie la transparence et la responsabilité.

- *Le principe de prévisibilité.* — La politique stratégique macro et microéconomique et le financement des politiques doivent être stables. Le secteur public fonctionne mieux lorsque les politiques et les stratégies macroéconomiques sont stables et que le financement des programmes en cours est assuré. La condition de ce succès est un bon équilibre entre le court et le long terme. Il faut en effet que les politiques budgétaires s'efforcent d'assurer le financement régulier des programmes et des projets ; il faut donc que le rétablissement de l'équilibre budgétaire, comme le développement et l'évaluation des programmes, s'inscrive dans une perspective de moyen terme.

- *Le principe de contestabilité.* — Les secteurs doivent tous être mis en concurrence sur la base d'un financement égal pendant la planification et la formulation du budget. C'est la possibilité de débattre et de contester les projets de politiques publiques et les conditions de la fourniture des services. Ce principe est à son tour la contrepartie du principe de prévisibilité ; c'est en effet la garantie que les politiques peuvent être critiquées et modifiées et que les services opérationnels sont tenus d'améliorer constamment leur performance.

- *Le principe d'honnêteté.* — Le budget doit être établi en fonction des projections impartiales des recettes et des dépenses. Des facteurs techniques et politiques peuvent être causes de distorsion. Des prévisions trop optimistes signifient un relâchement des contraintes budgétaires, des choix stratégiques moins rigoureux et, par conséquent, l'impossibilité d'exécuter efficacement les objectifs prioritaires.

- *Le principe d'information.* — C'est la condition de l'honnêteté et de la qualité des décisions. L'information constitue la base à moyen terme des dépenses agrégées contre laquelle sera mesuré l'impact budgétaire des modifications politiques, ainsi que les coûts, les extrants et les résultats devant être connus. Il est essentiel que les décideurs aient accès, dans des délais raisonnables, à des données fiables sur les coûts, les produits et les résultats.

• *Le principe de transparence.* — Il implique que les décisions doivent être prises en toute connaissance de cause et communiquées au public. Cela signifie que des informations très claires doivent être communiquées à l'ensemble de la communauté sur les décisions, leur justification, les résultats obtenus et les coûts. Le principe de transparence signifie aussi que toutes les analyses et données nécessaires sont disponibles quand les décideurs prennent leurs décisions.

• *Le principe de responsabilité ou de l'obligation de rendre compte.* — Les décideurs sont responsables de l'exercice de l'autorité qui leur a été accordée, c'est-à-dire qu'ils doivent être tenus responsables des mesures prises dans l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées.

Si les principes évoqués ci-dessus doivent gouverner l'établissement et l'exécution de n'importe quel budget, il y a lieu pour les budgets des secteurs de sécurité et de défense de mettre en relief les considérations particulières suivantes :

- S'il y a lieu de conserver pour ces budgets un certain degré de confidentialité jugé nécessaire, celui-ci ne doit pas être utilisé pour justifier un niveau plus bas de supervision ou le manque d'adhésion aux normes de gestion des dépenses publiques reconnues internationalement. Différentes formes de supervision peuvent être nécessaires pour des domaines relatifs à la sécurité nationale, mais en général il doit exister un haut niveau de transparence dans le processus de budgétisation du secteur de sécurité.
- Le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget de sécurité et de défense devrait être davantage renforcé et rendu plus efficace. Il ne peut l'être sans un renforcement du rôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (Cour des comptes, chambre des comptes, auditeur externe indépendant de l'exécutif). Ces institutions de contrôle externe *a posteriori* ne doivent pas être considérées comme un élément isolé. Elles font partie d'une architecture financière publique de gestion, avec le ministère des Finances, les corps de contrôle et d'audit interne, le parlement, le gouvernement. Les efforts de renforcement des ISC doivent impliquer tout autant le renforcement du rôle des autres acteurs de la gestion publique.

Le vérificateur général et l'inspecteur général sont généralement des institutions nationales indépendantes, spécifiquement chargées du contrôle et de l'évaluation. Ces institutions devraient jouer un rôle important dans la dépolitisation de la responsabilité financière, de la cohérence des politiques et de l'évaluation de la capacité de l'administration gouvernementale à fournir des services conformes au cadre politique national. Le défi majeur de ces institutions consiste souvent à construire leur capacité analytique, leur crédibilité et l'espace politique qui leur permettraient de fonctionner efficacement.

III. L'INTRODUCTION DES PRINCIPES DE PERFORMANCE DANS LA GESTION DES MINISTÈRES DE LA DÉFENSE À TRAVERS LE MONDE

Une étude élaborée en 2007¹⁸⁹ a permis de comparer les expériences de cinq pays (Allemagne, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni et dans une moindre mesure la Belgique) ayant déjà initié une réforme visant l'introduction de la culture de performance dans leur administration publique. C'est à travers le fonctionnement des ministères de la Défense et des Forces armées de ces pays que les auteurs ont étudié l'impact de la pratique de la culture de la performance définie comme « le meilleur usage des ressources ». Il ressort de cette étude les constats suivants :

- Les changements occasionnés par la réforme dans les ministères de la défense de tous ces pays s'inscrivent dans le contexte plus global de la réforme des structures de l'État dont le Royaume-Uni et le Canada ont été les pionniers, avec une priorité donnée aux résultats et aux objectifs financiers dès le début des années 80.
- Les origines de la réforme dans les ministères de la Défense de ces pays sont assez lointaines. En effet, à partir des années 90, des changements géopolitiques ont affecté de manière commune les pays étudiés. La fin de la guerre froide et la perception des « dividendes de la paix » ont entraîné un besoin de diminuer les effectifs des armées, voire leur budget (l'Allemagne, qui a dû réunifier ses deux armées après la chute du mur de Berlin, n'a conservé qu'un cinquième des effectifs de l'armée de l'ex-RDA). De nouvelles menaces sont apparues telles que le terrorisme, le crime organisé, l'instabilité mondiale et les menaces environnementales. Les armées font donc face à de nouvelles missions (maintien de la paix, gestion des crises...).
- Aux Pays-Bas en 1995 et en Allemagne en 1999, ce sont les ministres de la Défense eux-mêmes qui sont à l'initiative de la réforme de leur ministère. Les acteurs clés de la réforme sont souvent des militaires : les commandants d'unités néerlandais et l'état-major canadien, mais aussi des députés (allemands) ou des syndicats (néerlandais, qui ont joué un rôle majeur dans les négociations collectives).
- L'étude a montré la nécessité de bien préparer la réforme par la réalisation d'études préalables de faisabilité. Le Canada a par exemple effectué un travail préparatoire en 2001-2002 avec l'aide d'autres ministères de la Défense, d'entreprises publiques et privées et de consultants extérieurs. Il a été fait appel à des experts et des enseignants pour former les dirigeants et les instigateurs de la réforme ainsi que l'ensemble des personnels aux questions économiques, au management, à la connaissance des comportements et à la comptabilité.

189. Maxime Jacob, Anne de Beer et Gérard Blanc, « La pratique de la culture de la performance, étude comparative de quelques pays alliés », Les Documents du C2SD n° 86, 2007.

- La réforme a introduit de profonds changements dans l'organisation des ministères de la Défense et des Forces armées. Une première modification structurelle commune à trois États a été l'interarmisation : au Canada dès 1966, en Belgique en 2001 et aux Pays-Bas en 2004. La création d'un état-major unique et la transformation des forces armées (terre, air, mer) ont cependant connu des limites. Aux Pays-Bas, les armées restent distinctes pour les discussions budgétaires et, au Canada, le retour à trois uniformes différents a été rétabli à la fin des années 80. Trois pays ont également créé des directions budgétaires de haut niveau pour orienter les budgets, mais là encore avec des limites (il s'agissait davantage d'« agrégats organiques » que de buts). La présentation budgétaire du Canada, des Pays-Bas et du Royaume-Uni a évolué (budget en plusieurs volets permettant de clarifier l'attribution des crédits aux différentes composantes, instauration de nouvelles règles comme l'interdiction de donner des crédits supplémentaires en cours d'année).
- Tous les pays se sont dotés d'un organisme chargé du pilotage de la réforme avec un directeur qui se consacre uniquement à sa mise en œuvre. Cet organisme est dirigé par un militaire en Allemagne, en Belgique et au Canada, et par un civil aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
- Afin de mieux gérer le budget en accord avec les objectifs et les résultats, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont mis en place des contrats d'objectifs et de moyens : d'une part, le *public performance agreement* entre le Premier ministre et le ministre de la Défense au Royaume-Uni et, d'autre part, un contrat entre le niveau central et les commandants opérationnels néerlandais.
- Les différents ministères ont créé des institutions plus autonomes chargées de produire les services qui n'étaient pas inclus dans le cœur de métier militaire. Ces prestataires de services sont soit des agences gouvernementales qui restent sous le contrôle du ministère (Pays-Bas et Royaume-Uni), soit des sociétés externalisées à capitaux mixtes (Allemagne) ou qui sont en concurrence avec le secteur privé (Royaume-Uni). Les domaines couverts par ces organismes de soutien sont la communication, la restauration, la météorologie, le transport, l'habillement, etc. Le but de ces organismes est d'améliorer l'efficacité des services rendus et d'en réduire les coûts.
- Les pays étudiés estiment entre trois et dix ans (ou plus) la durée nécessaire à la réforme. Les effets d'un changement structurel ne sont donc visibles qu'à long terme.
- La réforme a nécessité la recherche de nouveaux outils de mesure de la performance et de procédures de contrôle pour évaluer les résultats et l'efficacité. L'Allemagne a ainsi mis en place un système de 700 contrôleurs internes au ministère de la Défense, la Belgique pratique l'audit interne en collaboration avec le ministère des Finances, tout comme le Royaume-Uni. Le Canada utilise l'audit externe.

- Les réformes induisent aussi l'utilisation d'un nombre important d'indicateurs permettant de vérifier la réalisation des objectifs stratégiques du tableau de bord équilibré (TBE), fondés sur les normes ISO (Pays-Bas), sur des critères de coût, de qualité, d'efficacité ou de transformation culturelle.
- Un dernier mode d'évaluation de la performance consiste à avoir recours aux parlementaires ou aux experts extérieurs (qui peuvent par exemple mesurer le changement culturel afin de vérifier si la réforme a été acceptée et intégrée par le personnel). En 2003, une enquête a été réalisée en Allemagne sur l'acceptation de la réforme. Le Royaume-Uni utilise des enquêtes de satisfaction et montre que la réforme est aujourd'hui très bien acceptée malgré un manque d'implication des acteurs initialement. Le personnel du ministère et des forces armées britanniques a désormais plus conscience des enjeux financiers.

IV RECOMMANDATIONS

Aux fins d'un contrôle budgétaire des dépenses de défense respectueuses des principes en la matière, il conviendrait de :

- Favoriser la transparence dans les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget de défense et de sécurité, à travers : 1/ la mise en place d'un cadre juridique approprié et l'installation effective de tous les organes de contrôle interne, d'audit interne et d'audit externe des ministères et des autres administrations impliqués dans la gestion des budgets de défense et de sécurité ; 2/ la formation du personnel concerné par la gestion budgétaire, sa motivation et la gestion de l'administration selon les règles de neutralité et d'objectivité.
- Mettre l'accent sur la promotion d'une culture de reddition de comptes et de transparence dans la gestion et la vérification des secteurs de défense et de sécurité. Ce mécanisme serait consolidé notamment par l'amélioration du cadre constitutionnel ou légal des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), à savoir les contrôleurs ou vérificateurs généraux, et les cours des comptes afin de rendre ce cadre plus approprié et efficace. Le cadre en question devrait favoriser essentiellement la consolidation de l'indépendance de l'ISC et lui réserver un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice de ses fonctions et le choix des sujets ou thèmes à contrôler.
- Favoriser la circulation, la diffusion et la publication d'informations complètes et fiables sur toutes les activités financières de l'État relatives aux secteurs de défense et de sécurité. La confidentialité des sujets relatifs aux secteurs de défense et de sécurité ne doit pas justifier un bas niveau de supervision ou un manque d'adhésion aux normes de gestion des dépenses publiques reconnues internationalement.

Le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité : le cas du Mali

PAR NOUHOU M SANGARÉ

INTRODUCTION

À la faveur des bouleversements intervenus dans l'environnement politique et économique mondial dans les années 90, certains pays africains ont fait le choix clair de s'engager dans la voie démocratique du développement et de la gestion transparente des affaires publiques. Cette option, même si elle connaît des soubresauts et des mises à mal dans certains pays (modifications de la Constitution, coups d'État militaires ou non militaires), doit être soutenue par la communauté internationale et les organisations de la société civile car elle seule est viable pour un développement durable. Elle doit cependant être renforcée et constamment revue et améliorée dans ses principes pour rester viable.

Cette veille stratégique nécessite la réforme du secteur de sécurité (RSS), une entreprise qui doit être dynamique et constante car les forces armées et de sécurité ont été dès le départ identifiées comme porteuses de risques pour les démocraties naissantes.

Au Mali, depuis 1991, année de la révolution qui a renversé la II^e République, la RSS a enregistré d'énormes progrès. Ce sont ces progrès qui sont présentés dans le présent article à travers l'examen du volet spécifique du contrôle budgétaire du secteur de la sécurité. Sont successivement examinés : la nouvelle orientation de la réforme de l'État et la RSS depuis le 26 mars 1991 ; la mise en œuvre de la réforme et ses perspectives ; le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité.

I. LA NOUVELLE ORIENTATION DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET LA RSS

De 1991 à nos jours, le secteur de sécurité a connu des réformes spécifiques menées en son sein et d'autres plus générales décidées au niveau de l'État.

Tout en encourageant ces réformes spécifiques, l'État a en effet décidé d'étendre progressivement les réformes générales aux armées pour éviter que celles-ci ne constituent un État dans l'État. Cette orientation fondamentale constitue le socle de toutes les réformes entreprises depuis quelques années.

La réforme institutionnelle

Le 26 mars 1991, la révolution sociale, déclenchée quelques mois auparavant mais qui couvrait depuis longtemps déjà, mettait fin au régime militaire et au règne du parti unique de l'Union démocratique du peuple malien (UDPM). Ce changement brutal a instauré, après une période de transition, le multipartisme intégral, la séparation des pouvoirs et la conquête du pouvoir par la voie des urnes.

Ce contexte nouveau nécessitait une grande réforme institutionnelle mais aussi une adaptation des forces armées et de leur mode de gestion. La Conférence nationale de 1991 a jeté les bases de la réforme institutionnelle en adoptant les projets de textes essentiels de la III^e République. La Constitution du Mali, dont le projet a été approuvé par un large forum regroupé au sein de la Conférence nationale, s'est consacrée à éviter de retomber dans les travers d'une dictature militaire. La motion de pardon présentée à la Conférence nationale par l'armée a permis d'apaiser le climat entre civils et militaires. La Constitution a aussi créé les institutions de la république que sont : le président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale, la Cour suprême, la Cour constitutionnelle, la Haute Cour de justice, le Haut Conseil des collectivités et le Conseil économique, social et culturel. Ce faisant, elle a consacré la séparation des pouvoirs, fixé les orientations pour l'organisation de l'État et des pouvoirs publics.

Les réformes spécifiques aux forces armées et de sécurité

La première réforme spécifique du secteur de la sécurité a été décidée par la Conférence nationale qui a opté pour la démilitarisation de la police.

Les autres réformes ont porté sur la restructuration des forces armées et de sécurité, l'éducation et la sensibilisation des militaires et de leur hiérarchie par l'organisation de séminaires, d'ateliers de formation et l'élaboration et la diffusion d'un code de conduite.

Ces différentes actions ont conduit à instaurer un climat de respect mutuel entre militaires et civils et permis de mieux prendre en compte les préoccupations liées à l'amélioration des conditions de vie et de travail des militaires.

La spécificité du secteur de sécurité est reconnue par le fait que la loi 94-09/P-RM du 22 mars 1994 — qui porte principes fondamentaux de création, d'organisation et de fonctionnement des services publics — exclut de son champ les forces armées, permettant ainsi à celles-ci d'adopter une organisation et un fonctionnement adaptés à leurs structures et à l'objet particulier de leurs missions.

Les réformes générales

La politique de réforme de l'État au Mali se fonde sur la prise en compte des facteurs structurels de la démocratisation et de la mondialisation avec tout

ce que cela comporte comme menace à la maîtrise nationale des politiques publiques. Il a ainsi été décidé d'étendre aux forces armées et de sécurité, si nécessaire avec une adaptation spécifique, les mesures de réformes globales et d'harmonisation des procédures de gestion décidées et mises en œuvre par l'État.

Cette disposition est systématiquement appliquée chaque fois qu'il s'agit de mesures de gestion ou de contrôle budgétaire.

Les éléments essentiels des réformes générales sont le Programme de développement institutionnel (PDI), le Projet pour le Développement économique et social (PDES), et le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCRCP).

Le Programme de développement institutionnel

Le PDI procède d'une vision politique partagée visant à entreprendre une réforme d'ensemble de l'administration pour renforcer le cadre institutionnel de la gouvernance dans une perspective de développement durable. Il s'articule autour de cinq axes stratégiques ; à savoir :

- la réorganisation de l'État central et le renforcement de la gestion publique ;
- le renforcement de la déconcentration ;
- la consolidation de la décentralisation ;
- la valorisation et le renforcement des capacités des ressources humaines ;
- la communication et les relations avec les usagers.

Le secteur de sécurité est concerné par tous les axes du PDI mais de manière spécifique par l'axe (I) à travers les mesures « d'amélioration des process, méthodes et procédures de gestion des affaires publiques ». Cette composante de l'axe (I) est mise en œuvre par le Programme d'actions gouvernemental pour l'amélioration et la modernisation des finances publiques (PAGAM/FP).

Le Projet pour le développement économique et social

Le PDES est un projet de société proposé par le Président Amadou Toumani Touré à l'occasion de son second mandat en 2007. Il vise à consolider les acquis pour entamer le décollage socio-économique du pays.

En plus de l'ambition de faire du Mali un modèle de bonne gouvernance à travers un État fort, une administration efficace, une justice assainie et des collectivités renforcées, le PDES fixe les orientations pour la réforme et la gestion du secteur de sécurité.

Ainsi, en matière de défense, l'option choisie est celle de la construction de l'armée selon le slogan suivant : « Construire l'armée de nos besoins plutôt que de conserver l'armée de nos habitudes ».

Dans le cadre de l'affirmation de son autorité, il s'agit pour l'État de veiller au

renforcement de la sécurité des personnes et des biens. Le document enjoint les responsables du secteur de sécurité d'inscrire toutes leurs actions dans le cadre du renforcement de la convergence des efforts de défense militaire et civile, de l'adaptation constante des capacités aux besoins de « sécurité humaine globale », de participation accrue aux différents mécanismes de prévention, de gestion des conflits, de maintien de la paix et d'assistance humanitaire à travers la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CE-DEAO), l'Union africaine et l'ONU.

Le cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté

Le CSCRP repose sur la vision contenue dans l'étude nationale prospective « Mali 2025 » qui poursuit l'objectif principal de construire « une nation unie sur un socle culturel diversifié et réhabilité ; une organisation politique et institutionnelle démocratique, garante du développement et de la paix sociale ; une économie forte, diversifiée et ouverte ; une baisse de la pauvreté et des progrès sociaux dans toutes les régions et pour toutes les catégories de la population ».

Trois axes d'orientations stratégique ont été retenus pour la mise en œuvre du CSCRP : le développement des activités sociales et économiques du secteur productif ; la poursuite et la consolidation des réformes structurelles ; le renforcement du secteur social. Tous les secteurs de l'État doivent contribuer à leur réalisation, la contribution du secteur de sécurité consistant à assurer la paix sociale pour garantir le développement et le fonctionnement normal et démocratique des institutions.

Liens entre le CSCRP et les instruments budgétaires

Le CSCRP est le cadre unique de référence des politiques et stratégies de développement ainsi que le principal instrument de négociation avec les partenaires internationaux.

Les instruments budgétaires à court et moyen terme se réfèrent au CSCRP. Ainsi, les départements du secteur de sécurité comme les autres départements sont-ils tenus d'élaborer :

- un budget programme, faisant ressortir les objectifs globaux et spécifiques, les activités à mener pendant l'exercice budgétaire (n) et l'emploi des ressources allouées pendant l'exercice (n-2) ;
- un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) faisant ressortir la planification des ressources et des dépenses sur une période de trois ans ;
- le volet du département/ministère relatif au programme triennal d'investissement (PTI) et son volet annuel, le budget spécial d'investissement (BSI) partie intégrante du Budget d'État.

Des actions sont en cours pour établir davantage de liens entre le CSCRP et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) afin de mieux contribuer à leur réalisation.

La nouvelle orientation de la réforme de l'État ambitionne de limiter la singularité du secteur de sécurité en tentant d'harmoniser les procédures et d'étendre les principes généraux des gestions des affaires publiques à l'ensemble des secteurs.

II. LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES D'ÉLABORATION ET D'EXÉCUTION DU BUDGET DU SECTEUR DE SÉCURITÉ

Les grands principes

Les départements ministériels en charge des forces armées et de sécurité sont assujettis aux mêmes principes budgétaires que les autres.

Préparation et approbation du budget

Le cadre légal et réglementaire de la gestion des finances publiques est constitué par la Constitution, la loi relative à la loi de finance (n° 96-060 du 4 novembre 1996), la loi sur les principes fondamentaux de la comptabilité publique (n° 96-061 du 4 novembre 1996) et les directives et règlements de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dont le Mali est membre.

Il existe aussi des règles et procédures claires pour le calendrier de présentation au parlement du projet des lois de finance (PLF) et des lois de règlement. Le calendrier de préparation et de présentation du PLF à l'Assemblée nationale est généralement respecté.

Le ministère des Finances, par le biais de la direction générale du budget (DGB), a la responsabilité de la préparation du budget. Il assure la coordination de cette préparation ; procède aux arbitrages, si besoin est, ou les prépare et les soumet au Premier ministre ou au président de la République. Il est responsable de l'avant-projet de budget soumis au gouvernement et du projet de budget présenté à l'Assemblée nationale. Le ministère chargé du Plan est responsable de la préparation du budget spécial d'investissement constitué de tous les investissements publics sur financements extérieurs (FINEX) qui est intégré au projet de budget. La DGB coordonne la préparation du budget général ainsi que la préparation du BSI qui est intégré au budget général. Les services de recettes — Direction générale des impôts (DGI), Direction générale des douanes (DGD) ; Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publics (DNTCP) ; Direction nationale des domaines et du cadastre (DNDC) ; Direction générale de l'administration des biens de l'État (DGABE) ; Direction générale de la dette publique (DGDP), pour les ressources PPTTE) ; directions administratives et financières (DAF) des entreprises publiques nationales (EPN) — participent aux prévisions des recettes. Les ministères, institutions républicaines, et établissements publics nationaux participent à la projection des dépenses par leur DAF. Les services déconcentrés au niveau des régions, sous la responsabilité du gouverneur de région, participent aussi à la préparation du budget.

L'élaboration du budget se base sur :

- Un cadrage macroéconomique (le cadre budgétaire à moyen terme – CBMT) préparé par un comité de prévision et de modélisation.
- La répartition sectorielle des dépenses conformément au CDMT préparé par chaque ministère, qui doit être cohérente avec le CSCR.P.
- Les critères de convergence de l'UEMOA.

Chaque année, au mois d'août, la DGB discute avec la mission du Fonds monétaire international (FMI) des hypothèses, projections/prévisions, et des mesures nouvelles sur les recettes et les dépenses. Après cette consultation avec le FMI, le ministère des Finances rencontre les partenaires techniques et financiers pour leur présenter l'avant-projet de budget et discuter des appuis budgétaires¹⁹⁰ nécessaires pour financer le déficit des années à venir (montants et calendrier). De grands progrès ont été réalisés dans la programmation des appuis budgétaires ; cependant, celle-ci reste imparfaite dans la mesure où le gouvernement ne connaît pas la totalité et les calendriers des appuis budgétaires avant l'adoption du budget. Les appuis programmes et projets sont, en revanche, connus à temps.

À la suite des arbitrages et des consultations, le ministre des Finances soumet l'avant-projet de budget au Premier ministre avec un compte rendu des arbitrages avec les ministères dépensiers et des consultations/négociations avec les PTFs. Après discussion avec le ministre des Finances, le Premier ministre tient un conseil de cabinet pour l'examen de l'avant-projet de budget qui est ensuite discuté en Conseil des ministres sous la présidence du président de la République. Après approbation par le Conseil des ministres, le projet de budget est soumis à l'Assemblée nationale pour adoption.

En résumé, le budget est exhaustif et couvre l'ensemble des administrations publiques telles que définies dans le *Manuel de statistiques des finances publiques* du FMI.

Le budget spécial d'investissement

Le BSI — préparé par la Direction nationale de la planification du développement et ensuite intégré au budget national — comprend les budgets-programmes des différents ministères et les données sur les projets financés sur ressources extérieures. Les financements attendus des PTF sont connus pour l'ensemble et dans le détail avant la finalisation du projet de loi de finance.

Exécution du budget

Le ministre des Finances est l'ordonnateur principal des recettes et des dépenses du budget, tandis que les autres ministres, gouverneurs de région,

190. L'appui budgétaire est la contribution d'un ou de plusieurs partenaires au budget d'État ; il peut être global (sans destination fixe) ou sectoriel (destiné à un secteur défini).

directeurs généraux des EPN sont des ordonnateurs secondaires, et leurs DAF des ordonnateurs secondaires délégués (par le biais d'une délégation d'offices).

Cela implique qu'une fois les crédits notifiés aux ministres dépensiers, le ministre des Finances n'a plus le contrôle des montants, sauf à travers les contrôles exercés par ses services techniques. Les principaux acteurs de l'exécution du budget sont la DGB, la DNCF, la DNTCP, la DGMP et les DAF, et les inspections. Les DAF sont nommés librement par les ordonnateurs secondaires et ne sont pas nécessairement des fonctionnaires des finances. Après adoption par l'Assemblée nationale, la loi de finance est promulguée par le président de la République, qui prend un décret de répartition du budget dans les détails. Ensuite, le ministère des Finances procède à l'ouverture des crédits.

La mise en œuvre de la RSS

Au Mali, tous les documents de politique ou de stratégie nationale procèdent d'une vision unitaire de l'action des services publics y compris ceux du secteur de sécurité. Ce secteur se voit désormais appliquer toutes les réformes, notamment budgétaires. Il en va ainsi pour les grands principes de la loi de finance et de la réglementation de la comptabilité publique ainsi libellés :

1. les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets incombent aux ordonnateurs et aux comptables ;
2. aucune recette ne peut être ordonnée ou encaissée, aucune dépense engagée ou ordonnancée pour le compte des organismes publics sans avoir été autorisée par la loi ;
3. les comptables sont répartis en comptables principaux et comptables secondaires ;
4. la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs et des comptables peut être engagée ;
5. les comptables sont astreints à la constitution de garantie et font l'objet d'accréditation auprès d'un ordonnateur ;
6. les opérations d'exécution du budget de l'État sont soumises au triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire : le contrôle juridictionnel est exercé par la section des comptes de la Cour suprême ; le contrôle parlementaire est exercé par l'Assemblée nationale et le contrôle indépendant est exercé par le vérificateur général.

L'application de ces principes au sein du ministère des Forces armées se traduit de la manière suivante :

- l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable est bien respectée au niveau des armées ;
- le ministre des Forces armées, ordonnateur secondaire, est responsable des certifications qu'il délivre.

Par ailleurs, les marchés passés par le secteur de sécurité sont régis par le code des marchés publics et peuvent faire l'objet de plainte devant l'autorité de régulation des marchés publics par tout opérateur économique se sentant lésé dans la procédure d'attribution.

III. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DU SECTEUR DE SÉCURITÉ

Le secteur de sécurité conformément au dispositif légal régissant le contrôle des dépenses publiques au Mali, est soumis à différentes étapes.

L'inspection générale des armées et l'inspection de la sécurité intérieure

Ce sont des services d'inspection, d'investigation et de contrôle créés auprès des ministres chargés des Forces armées et de Sécurité. Ces inspections sont compétentes en matière de contrôle de gestion et d'application des procédures de performance et d'opérationnalité.

Elles agissent au nom et pour le compte du ministre de tutelle et peuvent par conséquent prendre des mesures conservatoires tendant à redresser les dérives éventuelles constatées lors d'une mission.

L'intervention de ces inspections ministérielles n'exclut pas celle de l'inspection des finances ou de toute autre structure de contrôle.

Le contrôle financier

Le contrôle financier est chargé de l'exécution du contrôle *a priori* de la dépense publique. À ce titre, tous les actes d'engagement périodiques ou comptables et tous les ordres de paiement émis par un ordonnateur sur le budget de l'État ou des collectivités territoriales sont assortis du visa d'un contrôleur financier pour être exécutoires. La structuration du contrôle financier lui permet d'être représenté au niveau local et régional et de tenir auprès des départements ministériels importants comme ceux de la défense et la sécurité intérieure une délégation chargée exclusivement du contrôle systématique de toute dépense publique engagée ou ordonnée.

Le contrôle administratif

Le contrôle administratif est exercé par le contrôle général des services publics (CGSP), un service de contrôle *a posteriori* qui agit dans tous les secteurs de l'administration. Les membres du CGSP prêtent serment devant la Cour suprême au cours d'une audience solennelle, disposent du pouvoir d'investigation le plus étendu et sont protégés par la loi. Les forces armées et de sécurité en leur qualité d'administrations publiques sont soumises à l'action du CGSP dont les membres sont tenus au secret professionnel qui ne peut cependant leur être opposé.

Par ailleurs, une délégation du contrôle financier est créée auprès des ministères des Forces armées et de la Sécurité intérieure.

Le contrôle juridictionnel

La section des comptes est une des trois sections composant la Cour suprême. Dans le cadre de ses compétences, elle :

- Juge les comptes des comptables qui reçoivent et manipulent des fonds publics ;
- Vérifie la gestion financière des agents de l'ordre administratif chargés de l'exécution du budget national et des autres budgets que les lois assujettissent aux mêmes règles ;
- Contrôle les comptes de matières des comptables qui reçoivent et mettent en œuvre des matériels et équipements acquis sur fonds publics ;
- Examine la gestion financière et comptable des organismes dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière et dans lesquels l'État ou les autres collectivités publiques ont un intérêt financier ;
- Peut, à tout moment, exercer tout contrôle soit de sa propre initiative, soit à la demande du président de la République, du Premier ministre ou du président de l'Assemblée nationale ;
- Vérifie l'exécution du budget communal à la demande du conseil communal en cas de rejet défini par celui-ci du compte administratif du maire ;
- Vérifie les comptes des partis politiques.

La section des comptes comprend trois chambres et une formation collégiale :

- une chambre de vérification des comptes et de contrôle des services personnalisés, qui constitue la formation de contrôle ;
- une chambre de jugement des comptes ;
- une chambre de discipline financière et budgétaire ;
- les chambres réunies.

Les contrôles de la section des comptes s'effectuent dans le cadre d'un programme annuel de vérification élaboré en toute indépendance. Le programme est adopté par délibération, en chambres réunies, en présence du ministère public près la Cour suprême et avec l'assistant du greffier de la section. La section peut, en outre, exercer tout contrôle à la demande du président de la République, du Premier ministre ou du président de l'Assemblée nationale, qui fait l'objet d'insertion au programme annuel de vérification. L'instruction de chaque compte ou affaire est confiée par le président de la section à un rapporteur. L'instruction porte sur les pièces de recettes et de dépenses, ainsi que les justifications qui y sont annexées. Les résultats de la vérification sont consignés dans un rapport. Le rapport et les pièces annexées sont transmis par le

président de la section à un conseiller contre-rapporteur qui fait connaître son avis sur chacune des propositions formulées.

Le rapporteur présente son rapport devant la chambre. La Chambre rend, sur chaque proposition, une décision qui est inscrite par le président en marge du rapport. Les chambres siègent en formation impaire. La procédure est écrite.

Le jugement en matière de comptes des comptables publics obéit au principe du double arrêt : un arrêt provisoire est notifié au comptable qui dispose d'un mois pour répondre aux observations, sous peine d'amende par mois de retard, ensuite un arrêt définitif est rendu une fois l'affaire complètement instruite.

L'arrêt rendu par la section peut être un arrêt de décharge pour le comptable resté en activité ou un arrêt de quitus pour le comptable sorti de fonction dans le cas de compte régulier ; un arrêt déclarant le comptable en avance, dans le cas de compte excédentaire, ou en débet dans le cas de compte irrégulier. L'instruction devant chaque chambre de la section des comptes fait l'objet d'une procédure particulière.

Par la suite, la section des comptes établit un rapport annuel, d'une part, sur l'exécution des lois de finance et, d'autre part, sur la déclaration générale de conformité entre les comptes de l'État et les comptes individuels des comptables publics. Au regard de ces deux documents, l'Assemblée nationale procède au règlement du budget de l'État. En outre, la section des comptes communique au président de la République et au président de l'Assemblée nationale, tous les ans, un rapport contenant les observations spécifiques faites à l'occasion des diverses vérifications effectuées pendant l'année précédente. Enfin, tous les deux ans, elle adresse aux mêmes autorités un rapport d'ensemble sur l'activité, la gestion et les résultats des administrations et entreprises contrôlées, dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. Ces divers rapports sont publiés au *Journal officiel*.

Le contrôle parlementaire

L'examen du budget de la défense et de la sécurité est fait par la Commission défense et sécurité du parlement. En outre, un contrôle indépendant s'exerce au travers des interpellations des responsables des ministères de la Défense et de la Sécurité, qui peuvent être faites à tout moment par n'importe quel député.

Le contrôle indépendant par le vérificateur général

Le bureau du vérificateur général est une structure de vérification de la gestion des ressources publiques. Il présente l'avantage d'être en dehors de la chaîne hiérarchique de l'administration et aussi de porter son contrôle à la fois sur l'efficacité de la gestion publique et sur sa régularité. Sa mise en place est un axe majeur de la rénovation du dispositif de contrôle de la gestion publique au Mali. Il s'agit d'une innovation importante dans l'environnement administratif

du pays. Il vient s'ajouter aux autres structures de contrôle.

Le vérificateur est désigné à la suite d'un appel à candidatures sur la base de termes de référence précis. Les candidatures sont analysées par une équipe qui propose les trois personnes les mieux placées au président de la République qui désigne alors le vérificateur par décret. La même procédure s'applique au vérificateur général adjoint. Le vérificateur général et son adjoint sont désignés pour un mandat de sept ans non renouvelable. Quant aux vérificateurs qui sont les agents techniques ayant le niveau et les qualifications nécessaires en matière de vérification, ils sont choisis à la suite d'un appel à candidatures mis en œuvre par le vérificateur général sur la base de termes de référence. Les personnes qualifiées, qu'elles soient de l'administration ou du secteur privé, peuvent faire acte de candidature aux postes de vérificateur général, d'adjoint au vérificateur général et d'agents de vérification. Le vérificateur général doit avoir une formation académique de haut niveau et disposer aussi d'une expérience professionnelle de plusieurs années en matière de gestion et de contrôle. En plus de la qualification technique, la fonction de vérificateur exige une grande intégrité morale. Cette dernière dimension est très importante parce que le vérificateur doit donner le meilleur exemple en matière de gestion et même de comportement de façon générale.

Le vérificateur général contrôle la gestion qui a été faite des ressources publiques par les administrations et toutes les institutions de la République, les organismes publics personnalisés (entreprises publiques, collectivités locales) et les structures privées (association et ONG) qui reçoivent des subventions publiques. Le contrôle du vérificateur général porte sur la régularité des actes de gestion et aussi sur la performance et l'efficacité des dépenses effectuées.

Le contrôle opéré par le vérificateur général est sanctionné par un rapport de vérification qui contient les constats faits et les recommandations. L'exploitation de ce rapport peut aboutir à l'un des cas de figure ci-après :

- l'opération de vérification ne constate aucune anomalie de quelque nature que ce soit, auquel cas le vérificateur fait son commentaire sur la performance de la structure ou du programme contrôlé avant transmission aux destinataires ;
- l'opération de vérification constate de simples dysfonctionnements administratifs sans aucun acte de violation de la loi, dans ce cas, le rapport fait des recommandations d'amélioration de l'organisation, du fonctionnement et de la méthode de travail à l'intention de l'administration, en plus du commentaire sur la performance, avant transmission aux destinataires ;
- la vérification aboutit à la découverte d'irrégularités, alors le vérificateur saisit directement la justice et il est tenu de suivre la suite donnée à cette saisine, notamment en apportant tout l'éclairage nécessaire au juge pour faciliter les poursuites ; puis il établit en fin de contrôle son rapport qu'il transmet aux destinataires.

À la fin de l'année, le vérificateur général rédige un rapport général qui récapitule les principales conclusions faites et l'adresse en même temps au président de la République, au Premier ministre et au président de l'Assemblée nationale. Ce rapport est rendu public.

Toute personne qui aurait connaissance d'acte de mauvaise gestion des ressources publiques peut en saisir le vérificateur général. Elle doit donner toutes les informations utiles pour permettre au vérificateur d'apprécier le bien-fondé des accusations.

Le vérificateur est lui-même soumis à un contrôle externe. Ce contrôle, qui a lieu au moins une fois tous les trois ans, porte sur la gestion financière et le fonctionnement administratif de son bureau. Il ne porte pas sur les dossiers à contrôler. Il est réalisé par un cabinet indépendant recruté sur la base d'un appel à candidatures. Le rapport de contrôle de la gestion du vérificateur est rendu public. En plus de ce contrôle externe, le vérificateur est soumis au contrôle de l'opinion publique à travers la publication de son rapport.

Il n'y a pas de relations de subordination entre le bureau du vérificateur général et les autres structures de contrôle, en raison du fait qu'une autorité indépendante ne peut pas être hiérarchiquement supérieure aux structures administratives ou judiciaires.

Les relations entre le vérificateur et les autres structures de contrôle sont fonctionnelles :

- les structures de contrôle envoient au Vérificateur leur programme et leurs rapports de vérification, ce qui présente l'avantage de favoriser la complémentarité ;
- le vérificateur général peut confier des missions de vérification aux autres structures de contrôle au même titre qu'à des structures privées dans un cadre contractuel, ce qui permet de tirer le meilleur avantage et de valoriser les expertises déjà disponibles.

États généraux de la corruption et de la délinquance financière au Mali

En décembre 2008, le Mali a tenu un forum national sur la corruption et la délinquance financière. Ce forum avait pour but de faire l'état des lieux de la corruption dans toutes les régions et dans les administrations centrales et de proposer un mécanisme d'éradication. Les concertations régionales organisées à cet effet ont produit des rapports qui ont été examinés lors des états généraux. Des thèmes majeurs comme la corruption au sein des forces armées et de sécurité, de l'administration et de la justice, se sont vu accorder une importance particulière.

Le forum a proposé quarante-quatre mesures à court terme, cinquante-cinq mesures à moyen terme et cinq mesures à long terme. Pour la mise en œuvre de ces mesures, le forum a proposé un chronogramme d'exécution et la création d'un comité de suivi et de supervision composé de représentants de la société

civile, de l'administration d'État et du secteur privé. Ces propositions ont été entérinées par des textes réglementaires.

L'organisation du Forum sur la corruption et la délinquance financière et l'adoption de textes réglementaires permettant la mise en œuvre des recommandations traduisent la volonté du gouvernement et le désir de changer positivement la configuration de l'existant, afin de consolider les remparts contre la fraude au moyen de l'application des textes et de légitimer les opérations de salubrité sociale que devraient relayer la société civile et les médias.

CONCLUSION

Il ressort que le Mali, après avoir vécu une période de restructuration et de réforme spécifique aux forces armées et de sécurité, a décidé d'associer celles-ci aux réformes nationales nonobstant la liberté d'organisation qui leur est concédée.

Cette démarche globalisante présente l'avantage d'appliquer les mêmes règles de gestion et de contrôle, quel que soit le secteur de la vie publique. Elle présente également l'avantage de contraindre le secteur de sécurité à s'insérer dans une vision nationale des problèmes et non pas à se singulariser ou à se retrancher derrière la notion de secret d'État, qui a souvent été un terrain fertile au développement de toutes les mauvaises pratiques.

La réforme du secteur de sécurité au Mali comme dans les autres pays africains est un processus évolutif mais aussi le reflet de l'état de la gouvernance démocratique et de la transparence.

Synthèse des débats

Les articles de ce chapitre, tout comme la plupart des travaux consacrés aux processus de budgétisation dans le cadre de la réforme des systèmes de sécurité (RSS), portent sur la gestion et le contrôle des ressources du secteur de la défense. Lors des débats, certains ont fait valoir le fait que la gestion des ressources de la police ou des services de renseignement est le plus souvent oubliée, alors même qu'il est nécessaire de les encadrer de manière plus transparente et rigoureuse.

D'autres participants ont souligné le fait que le système français de budgétisation, dont s'inspirent la plupart des pays africains francophones, connaît aujourd'hui une mutation, consacrant une certaine convergence vers les principes comptables internationaux. Ils ont déploré que ce modèle soit refusé par de nombreux États, réticents face aux contraintes que cette approche impose en termes de responsabilité (*accountability*) et d'imputabilité.

Les participants ont aussi montré que l'absence de supervision du budget de défense et de sécurité est problématique. Les parlementaires africains se voient souvent soumettre des « budgets de souveraineté globaux », qui ne comportent aucun détail sur les dépenses planifiées. Le gouvernement refuse le plus souvent de répondre aux questions que les parlementaires posent à propos des budgets. L'un des problèmes majeurs tient au fait que, très souvent, les fonds censés alimenter le budget de l'État ont été détournés et ont disparu du territoire national avant même d'avoir été contrôlés. Cependant, si le gouvernement porte une part importante de responsabilité, il apparaît clairement qu'il appartient également aux parlementaires eux-mêmes de prendre leurs responsabilités, notamment en contribuant à définir les contours de la notion de confidentialité.

Par ailleurs, au-delà des processus de budgétisation des dépenses de sécurité dans le cadre du fonctionnement normalisé des institutions nationales, se pose la question des modalités de financement des processus de RSS. Aujourd'hui, la plupart des processus de RSS sont financés à 80 % par l'assistance internationale. Le financement par la communauté internationale des réformes de secteurs à caractère régalien soulève fondamentalement la question de l'ingérence et de l'absence de souveraineté *de facto* de certains États. Par ailleurs, un système sécuritaire et judiciaire dont le financement repose quasi exclusivement sur des contributions extérieures n'est pas légitime et trouve difficilement l'adhésion des populations. Enfin, la communauté internationale ne pourra continuer à financer sur le long terme les processus de réformes, qui risquent d'être purement et simplement abandonnés. Pour certains participants, les institutions des États africains, instaurées depuis les indépendances, ont en réalité été mises en place « à crédit ». La question fondamentale est de

savoir quel est le niveau des forces de sécurité que les États africains peuvent se permettre d'entretenir. Selon le principe de l'unité budgétaire, les réformes liées à la défense et à la sécurité doivent être financées sur cette caisse unique. Or, beaucoup d'États ne disposent pas d'un budget suffisant pour financer l'ensemble des réformes et, partant, des ressources nécessaires pour entretenir une force de défense et de sécurité crédible. Les participants se sont ainsi particulièrement interrogés sur le niveau de soutenabilité fiscale nécessaire pour financer le secteur de la sécurité. La priorité est de trouver un équilibre entre la taille et les besoins du pays, d'une part, et la soutenabilité fiscale, d'autre part. Le constat a été fait que cette question n'est jamais abordée en tant que telle ni par les bailleurs internationaux, ni par les autorités nationales. L'approche malienne a suscité beaucoup d'enthousiasme. Le Mali apparaît en effet comme un modèle unique dans la mesure où les dépenses de la défense sont uniquement financées sur le budget national. Tel n'est cependant pas le cas des autres secteurs du système de sécurité malien : en effet, le ministère de l'Intérieur est en partie financé grâce à un appui budgétaire fourni par des organisations multilatérales.



CHAPITRE VI

La RSS dans les environnements post-confliktuels et stables : études de cas en Afrique francophone



Introduction

La RSS dans les environnements post-confliktuels et stables : études de cas en Afrique francophone

Ce chapitre présente trois expériences de réforme des appareils de sécurité, menées dans des environnements différents.

Renner Onana étudie le cas de la République centrafricaine (RCA), caractérisée par un secteur de sécurité déstructuré et par les nombreuses instabilités politiques et sécuritaires. Le processus de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en RCA présente la particularité d'être le seul processus véritablement « holistique » jamais mené jusqu'ici. Après avoir analysé les différents volets de cette approche holistique qui constitue une mise en application des principes théoriques consignés dans le manuel de l'OCDE, l'auteur engage une réflexion critique sur la pertinence de l'approche holistique de la RSS et se prononce en faveur d'une approche davantage sectorielle, poursuivant des objectifs bien définis et adaptés aux spécificités locales.

Madjior Dingamadji traite de la réforme des forces de police au Burundi en plaçant l'évolution des forces de police dans un contexte historique, puis explique que la réforme dans le contexte post-conflit s'est traduite par la suppression de la gendarmerie, trop répressive dans le passé, et par son remplacement par une police civile de proximité respectueuse des principes démocratiques et de l'équilibre ethnique entre Tutsi et Hutu. Il relève ensuite les avancées introduites par cette réforme tout en établissant un constat sur les problèmes persistant au sein de l'institution policière burundaise.

Enfin, Kossi Mawuli Agokla démontre combien il est important de ne pas considérer la réforme des appareils de sécurité comme le seul apanage des pays en situation de sortie de conflit. Présentant le cadre institutionnel et le système de sécurité au Togo, il analyse les dispositions constitutionnelles, législatives, réglementaires et les instruments internationaux qui offrent un cadre institutionnel à la réforme des institutions de sécurité. Il met aussi l'accent, d'une part, sur les principes institutionnels de primauté du politique sur l'institution de défense et de sécurité et de neutralité de celle-ci et, d'autre part, sur les trois grands rôles des forces armées que sont la prévention, l'action et la protection du territoire national. Il opère également une distinction entre les forces classiques (forces armées et de sécurité, forces paramilitaires) et les forces à référence institutionnelle problématique (milices, services de sécurité privés, services de renseignement), ces dernières nécessitant elles aussi l'engagement de réformes institutionnelles, qui tardent à venir.

La réforme du secteur de sécurité en République Centrafricaine : heurts et malheurs de la raison holistique

PAR RENNER ONANA

INTRODUCTION

La situation sociopolitique en République centrafricaine (RCA) aujourd'hui se caractérise par la fragilité des institutions étatiques et des processus politiques. Ce pays de 655 000 km² vit une crise multidimensionnelle qui sévit depuis plusieurs décennies et interroge sa biographie étatique. L'autorité de l'État reste principalement concentrée dans la capitale et ses alentours et quelques grandes villes. La violence persiste dans le nord du pays et les rébellions diverses déstructurent ce qui reste de l'État tout en aggravant la situation humanitaire et les déplacements des populations civiles. Cette situation est exacerbée par les violences commises par les coupeurs de route, les forces rebelles et même les forces gouvernementales¹⁹¹. Compte tenu de ces indicateurs, la problématique de la réforme du secteur de sécurité (RSS) en RCA se décline sous la forme de la question suivante : comment réformer un secteur de sécurité éclaté, dans un contexte de fragilité de l'État et d'absence manifeste de résilience ? Répondre à cette question autorise à interroger le contexte sociopolitique. À ce sujet, bien comprendre les enjeux et la nécessité de la RSS en RCA pousse à remonter sans s'y limiter à l'histoire récente des turbulences politiques que l'on peut dater aux mutineries de 1996-1997. Dans un second temps, il convient d'examiner la façon dont les conflits centrafricains ont impacté sur la RSS. Enfin, l'on s'interrogera sur le processus centrafricain de RSS pour en signaler les marqueurs, l'ordre et les mouvements. Cependant, pour être clair et susciter un débat nécessaire pour la RSS en Afrique, disons d'emblée que cet article prend le parti de critiquer l'approche holistique qui subsume et encadre tous les discours de mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité dans les théâtres post-confliktuels¹⁹².

191. On estime que 300 000 Centrafricains ont fui les violences, dont environ 200 000 sont des déplacés internes, et 100 .000 se sont réfugiés dans les pays voisins (Tchad, Cameroun et Soudan).

192. *Manuel de l'OCDE CAD sur la réforme du secteur de la sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, OCDE, Paris, 2007.

LE CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE DE LA RSS : DYNAMIQUE DE LONGUE DURÉE ET TURBULENTE DÉMOCRATISATION

L'urgence de la RSS est apparue avec les mutineries successives de l'armée centrafricaine, du 18 au 22 avril 1996, du 18 mai au 5 juin 1996 et du 15 novembre 1996 au 25 janvier 1997, et l'ethnisation de l'armée qui leur a été sous-jacente. Les causes profondes de ces mutineries sont liées à la crise économique et à l'exercice de la gouvernance. Sur ce deuxième point, il faut préciser que, comme tous les pays africains, la RCA a connu un processus de démocratisation qui avait suscité beaucoup d'espoirs parmi les populations après l'unanimité du parti unique. Malheureusement, malgré l'élargissement des espaces du dire et du faire, l'essor de la société civile et la liberté croissante d'expression, les transitions politiques n'ont pas entraîné de grands changements dans la gouvernance économique et politique.

En Centrafrique, l'élection d'Ange-Félix Patassé à la présidence de la République en 1993 ne sera qu'une reproduction des trajectoires politiques de longue durée faisant la part belle aux groupes sociaux définis principalement sur une base ethnique ou régionale. Cependant, l'ethnisation du fait politique en RCA est un phénomène relativement récent¹⁹³. C'est avec le général d'armée André Kolingba, président de la République entre 1981 et 1993, que la politique d'exclusion basée sur le népotisme et le tribalisme se révéla au grand jour. Les proches du général et de son groupe ethnique, les Yakoma du Sud-Est, trustaient la garde présidentielle, unité d'élite de l'armée qui lui servait de garde prétorienne. Président démocratiquement élu, Patassé, sous prétexte de rééquilibrage, va s'appuyer sur des gens de la même origine ethnique ou régionale que lui. Les Yakoma de la garde présidentielle furent ainsi renvoyés de l'armée régulière au profit des unités originaires du Nord, frontalier du Tchad, et plus particulièrement issues de son propre groupe ethnique, les Sara. Le sentiment d'avoir été écartés du centre de décision du pouvoir et de ses avantages matériels, s'ajoutant aux revendications corporatistes liées aux arriérés de salaires et aux conditions de travail, va mobiliser les anciens éléments de la garde présidentielle lors du déclenchement de la mutinerie du 18 avril 1996. Le 18 mai 1996, une deuxième mutinerie éclatera à Bangui liée au non-paiement des soldes et à la discrimination dont les soldats Yakoma se sentaient victimes.

La deuxième mutinerie a politisé les revendications initiales d'ordre corporatiste lorsqu'une grande partie de l'opposition et les mutins vont réclamer la démission du Président Patassé. L'intervention des troupes françaises stationnées en RCA ne pouvait que sauver le régime et contraindre les parties en conflit à négocier le retour à la légalité. La mutinerie prend fin le 5 juin, à la suite de l'adoption d'un protocole d'accord politique (PAP) prévoyant, entre autres, une

193. Barthélemy Boganda, le héros national, et les deux premiers chefs d'État centrafricains, David Dacko et Jean Bédél Bokassa, sont reconnus pour avoir placé la nation au-dessus des considérations d'ordre ethnique.

loi d'amnistie générale pour les mutins, la formation d'un gouvernement d'union nationale et un programme minimum commun (PMC) de gouvernement. C'est dans ce contexte que, du 19 août au 9 septembre 1996, auront lieu les États généraux de la défense nationale (EGDN). La tenue de ces assises constituait l'un des principaux projets du PMC, aux fins de trouver des mesures rectificatives aux faiblesses des forces armées centrafricaines (FACA). Cependant, la plupart des recommandations de cette conférence n'ont pas été appliquées faute de moyens financiers.

Leurs attentes n'ayant pas été satisfaites, les FACA se soulèvent le 15 novembre 1996. Cette troisième mutinerie sera la plus longue et la plus dramatique. Les tensions ethniques vont encore une fois se manifester, tant au sein de l'armée que de la population civile, notamment des regroupements des résidents de Bangui suivant leur région d'origine. La ville se divisa en deux zones antagonistes. Cette situation a duré jusqu'à la fin de la mutinerie avec la signature, le 25 janvier 1997, d'un accord préalable prévoyant un pacte de réconciliation nationale, dont l'ensemble des dispositions constituent les accords de Bangui.

LES TENTATIVES DE RÉOLUTION ET DE TRANSFORMATION DU CONFLIT ET LEUR IMPACT SUR LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Dès la première mutinerie, les partenaires extérieurs de la RCA, notamment les chefs d'État mandatés par le XIX^e Sommet France-Afrique de décembre 1996 à Ouagadougou, ont essayé de trouver une issue pacifique à la crise. Cette médiation va déboucher sur la mise en place d'une force d'interposition, la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB)¹⁹⁴, et la création du Comité international de suivi (CIS) de ces accords, sous la présidence de l'actuel chef d'État malien, le général Amadou Toumani Touré. Mais l'absence de volonté politique chez les acteurs nationaux pour respecter les engagements pris afin de résoudre la crise pacifiquement est venue torpiller ces initiatives, suscitant de nouvelles négociations avec la Conférence de réconciliation nationale (CRN) et l'adoption, le 5 mars 1998, d'un pacte de réconciliation nationale¹⁹⁵. Contrairement aux accords antérieurs, pour lesquels un mécanisme de suivi au niveau national n'était pas prévu, le pacte prévoyait la mise en place d'un comité de suivi et d'arbitrage (CSA) « chargé du contrôle de l'exécution des engagements pris et de l'arbitrage des différends éventuels ». Pour l'opposition, la création du CSA répondait ainsi à la volonté de « tirer les

194. FIONA MC FARLANE ET MARK MALAN, « *Crisis and Response in the Central African Republic. A New Trend in Africa Peacekeeping* », *African Security Review*, 7, 2, pp. 48-58.

195. Par ce pacte, les signataires s'engageaient à promouvoir la bonne gouvernance et les droits humains, à utiliser la voie des urnes comme l'unique voie légale d'accès au pouvoir, à renoncer à la violence, à lutter contre la pauvreté et à s'unir pour reconstruire le pays. Les signataires lancèrent également un appel à la communauté internationale pour une assistance adéquate au ramassage d'armes de guerre disséminées à travers le territoire national.

leçons de l'échec des États généraux de la défense nationale, du non-respect par le chef de l'État du protocole d'accord politique (PAP) du 5 juin 1996, du programme minimum commun (PMC) et des accords de Bangui du 25 janvier 1997 ». Bien que les actes de la CRN aient été dotés d'une force exécutoire, toutes les mesures, recommandations et résolutions consensuellement adoptées au cours de ces assises, ainsi que celles des accords de Bangui, sont demeurées largement symboliques.

Si le manque de respect des engagements librement consentis est une réalité commune aux acteurs politiques centrafricains, il est évident que les détenteurs du pouvoir ont une responsabilité majeure dans l'échec des tentatives de résolution et de transformation des conflits. En RCA, l'entourage présidentiel, bien souvent, est coupable du blocage du processus de réconciliation nationale depuis les mutineries de 1996-1997. Qu'il s'agisse du partage du pouvoir, du processus électoral ou de la restructuration des forces armées, le pouvoir exécutif a toujours usé de toutes sortes d'expédients pour rendre vains les gains réalisés par l'opposition dans les négociations sous la médiation internationale. Une de ces astuces — finement analysée par un auteur comme Robert Bates — est, dans un contexte de démocratisation, de militariser le jeu politique et incidemment de militariser la société¹⁹⁶.

Sur la restructuration des forces armées, le Président Patassé, par exemple, en violation des accords de Bangui va créer une nouvelle garde prétorienne, la force spéciale pour la défense des institutions républicaines (FORSDIR), forte de 1 500 soldats, tout en feignant de suivre les recommandations des EGDN, en décrétant la suppression du Centre national de recherches et d'investigations (CNRI) et de la section d'enquêtes, recherches et documentation (SERD) de la sécurité présidentielle. La création de la FORSDIR fut le signal qu'il n'y avait pas de volonté politique de restructurer les FACAs en dissociant le président de la République de la gestion de sa propre sécurité : ce signal accrédi-ta l'idée qu'une armée républicaine ne cadrerait pas avec le caractère patrimonial dominant de l'État en Afrique. De plus, le CIS avait soumis au Président Patassé un plan de restructuration de l'armée et un autre pour la gendarmerie. Jusqu'en 2003, aucune action n'avait été prise pour mettre en œuvre ces deux plans. Entre-temps, l'armée en tant que système d'organisation de la défense nationale et du maintien de l'ordre public n'existait que de manière précaire, à cause du problème de l'absence totale de discipline et du manque de moyens.

En résumé, bien que les mutineries et les rébellions aient été politiquement récupérées, elles sont dues aux revendications corporatistes et à la méfiance entre une fraction des forces armées et leur chef suprême. Pour la RSS, cela est problématique car aucune réforme ne peut être conduite dans la méfiance et dans un contexte de cohabitation où l'unité d'élite des forces armées serait

196. ROBERT BATES, « *When Things Fall Apart, State failure in Late-Century Africa* », Cambridge University Press, 2008.

considérée comme la rivale de l'armée régulière.

Un autre volet de cette dynamique du conflit centrafricain qui a impacté sur RSS est la question de la mauvaise gouvernance, particulièrement l'absence d'une gestion orthodoxe des finances publiques¹⁹⁷. À cause de la mauvaise gestion et de la personnalisation du pouvoir, l'État était pratiquement absent de la scène sociale, non seulement au niveau des services économiques et sociaux, mais aussi par rapport à ses tâches régaliennes comme le maintien de l'ordre public. Ce problème de restauration de l'autorité de l'État ne peut trouver des solutions durables sans une volonté politique de changer les méthodes de gestion du pouvoir, voire la nature de l'État, de manière à s'attaquer aux inégalités horizontales qui plombent la construction étatique¹⁹⁸. C'est dire que la crise centrafricaine est avant tout un problème politique avec des fondements économiques.¹⁹⁹

La rébellion puis l'arrivée au pouvoir du général François Bozizé, ancien chef d'état-major de Patassé, trouve sa logique dans ce contexte historique des alliances et de retournements d'alliances marqués par la persistance du manque de confiance entre acteurs politiques et la répugnance des dirigeants à quitter ou à partager le pouvoir. Les élections de 2005 vont marquer le retour à l'ordre constitutionnel, suivi d'initiatives dans le domaine politique en direction de l'opposition politique et de la rébellion. Mais la multiplication des rébellions au nord du pays va pousser le Président Bozizé à initier un dialogue politique inclusif, tenu en décembre 2008.

Tout au long des crises politiques centrafricaines, le problème a été le manque de confiance entre les acteurs politiques et une crispation sur la préservation du pouvoir, avec pour conséquence des recours répétés aux médiations extérieures au lieu d'une recherche de solutions durables à l'intérieur du pays. D'autres problèmes de fond non résolus sont la corruption, le népotisme, le manque de volonté politique pour changer et le non-respect des engagements.

Du fait des difficultés résultant, d'une part, de l'incapacité de l'État centrafricain à remplir ses fonctions régaliennes et sa faible résilience et, d'autre part, de la permanence de la recherche et de la construction de la paix, la mise en œuvre d'une réforme du secteur de sécurité se heurte à ces chromosomes de longue durée des dynamiques sociologiques centrafricaines. On peut même dire qu'en l'absence d'une institutionnalisation de la paix, point de salut pour la transformation des institutions de sécurité²⁰⁰.

197. GHURA DHANESHWAR ET BENOIT MERCEREAU, « *Political Instability and Growth : The Central African Republic* », IMF, Washington DC, 2004.

198. Sur le lien entre inégalité horizontale et construction étatique, voir : Frances Stewart (ed). *Horizontal Inequalities and Conflicts, Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Palgrave/MacMillan, Basingstoke, Londres, 2008.

199. Avec 18 000 fonctionnaires non rétribués pendant douze à dix-huit mois et une masse salariale de plus de 2 milliards de FCFA, l'État centrafricain est constamment au bord du gouffre.

200. KOEN VLASSENROOT ET THIMOTHY RAEYMAEKERS, « *Dossier Governance without Government in African Crises* », *Afrika Focus*, 21, 2, 2008.

EXISTE-T-IL AUJOURD'HUI UN SECTEUR DE SÉCURITÉ EN RCA ?

La réponse est oui, mais l'on peut dire tout de suite sans risque de se tromper qu'il s'agit d'un secteur de sécurité déstructuré, si l'on veut être négatif, ou en restructuration permanente, si l'on veut rester positif, organisé autour :

- Des forces armées, les FACA qui, sous toute les présidences, de Dacko à Kolingba en passant par Patassé et Bozizé, ont connu plusieurs restructurations, avec l'assistance française, au gré des mutineries successives.
- D'une gendarmerie, rattachée aux FACA, qui est plutôt laissée en déshérence
- D'une garde présidentielle qui a plusieurs fois changé de nom et qui, bien qu'elle soit aussi rattachée formellement aux armées, est en réalité une arme autonome. Il s'agit d'une unité organisée et quelque fois disciplinée, mais aux ordres de la présidence, qui s'est fréquemment rendue coupable de graves exactions et d'abus des droits de l'Homme.
- D'une police reprenant le modèle français, au centre de laquelle trônent une unité bien armée, l'Office central de répression du banditisme(OCRB) et deux services de renseignement : la Section de recherche et d'investigation (SRI) et la Direction générale de la documentation et des enquêtes.
- D'une multitude de groupes armés, d'unités d'autodéfense créées avec l'accord tacite des autorités nationales et d'une dizaine de compagnies privées de sécurité.

En outre, la RCA est un pays qui connaît une circulation relative d'armes légères issues de transferts directs (émanant d'États tels que la France, la Libye, le Tchad, la Roumanie, la Chine et quelque peu d'Israël) et indirects (venant du Tchad, du Soudan, de la République démocratique du Congo, de la République du Congo et du Rwanda). Sans oublier les armes saisies par des rebelles aux forces gouvernementales, les armes perdues par les forces du maintien de la paix, notamment la Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui (MISAB) et la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC) — récemment rebaptisée Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX) depuis le passage de cette force de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) sous le commandement de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC)²⁰¹.

Enfin, dans le contexte centrafricain, le programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) est un éternel recommencement depuis l'échec avéré du premier, intitulé « Programme de réintégration et d'assistance aux communautés (PRAC) », initié par le Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration de la Banque mondiale (Multi Country Démobilisation

201. ERIC BERMAN AND LOUISA N. LOMBARD, « *The Central African Republic and Small Arms. A regional Tinderbox* », A small Arms Survey Publication, Genève, 2008.

and Réintégration Programme — MDRP).

LA MISE EN ŒUVRE DE LA RSS

Le coup d'envoi de la RSS a été le séminaire national d'avril 2008 qui a établi des cadres de référence et une feuille de route pour sa mise en œuvre, avec pour objectif global la restauration de la sécurité, la consolidation de la paix et la prévention des conflits. Au cours de ce séminaire, le gouvernement centrafricain s'est engagé à mettre en œuvre un certain nombre d'activités, concernant les sept piliers suivants :

- FACA et gendarmerie (ministère de la Défense),
- Police nationale (ministère de l'Intérieur),
- Administration judiciaire et pénitentiaire (ministère de la Justice),
- Gouvernance politique, économique et financière (Assemblée nationale, médias et société civile),
- Services de renseignement (ministères de la Défense et de l'Intérieur),
- Finances publiques (services des douanes et autres organes de gestion),
- Aménagement du territoire (services des eaux et forêts).

Le 14 mai 2008, un comité sectoriel de la RSS dans le cadre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de la Banque mondiale est créé. Il est chargé, entre autres, d'élaborer et actualiser les politiques de réforme du secteur de sécurité, d'assurer la cohérence intra et intersectorielle des projets et programmes, et d'analyser l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'actions prioritaires. Ce comité, appuyé par un secrétariat technique permanent, doit se réunir au moins une fois par mois.

Au regard de cette évolution, les partenaires au développement ont incité le gouvernement centrafricain à développer et mettre en place une réforme sérieuse et se sont en outre engagés à améliorer leur niveau de coordination et de concertation.

En termes de résultats, on peut citer en ce qui concerne le secteur de défense : le recrutement des officiers, sous-officiers et élèves gendarmes par voie de concours sur le plan national ; la formation des agents des forces de défense et de sécurité (FDS) en instruction civique, morale et en droit international humanitaire (DIH) ; la mise en place d'un comité ad hoc chargé de réviser et réactualiser tous les textes régissant le fonctionnement des composantes du secteur de sécurité ; des séances de sensibilisation organisées à l'intention des populations locales dans les zones de rétablissement des garnisons et de redéploiement des FDS, incluant des activités CIMIC, sportives et culturelles ; la construction d'infrastructures, notamment une caserne militaire à Paoua sur les fonds de l'Union européenne ; la mise en œuvre du projet de réduction des

armes légères et de petit calibre (ALPC) en collaboration avec le PNUD ; l'élaboration d'un projet de loi de programmation militaire 2009-2013 et la rédaction d'un projet de loi sur le port et la détention d'armes en RCA. Au niveau de la police centrafricaine, il convient de mentionner : l'élaboration et l'adoption en mai 2008 d'une loi portant statut spécial de la police centrafricaine. Pour les douanes, on peut signaler un séminaire sur l'éthique et la déontologie organisé à l'intention des agents des douanes. En ce qui concerne la justice, dans le droit-fil des recommandations des États généraux de la justice de 2007, il a été procédé à l'élaboration des textes sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature centrafricaine.

Le gouvernement centrafricain a en outre planifié des activités pour 2009-2010 : la mise à la retraite du personnel atteint par la limite d'âge et la finalisation de l'accord avec les bailleurs pour soutenir le gouvernement dans le paiement des arriérés des salaires ; la construction et/ou réhabilitation de l'École nationale de la police ; l'adoption d'un code de bonne conduite ; l'adoption du décret d'application de la loi portant statut spécial de la police centrafricaine ; l'adoption du statut particulier de la douane ; l'adoption du code de protection de la faune, du code forestier, du code de pêche et aquaculture, l'adoption des codes révisés, notamment le code pénal, le code de procédure pénale, le code de justice militaire, le code du travail ; la révision des textes régissant la carrière des magistrats ; la révision des textes sur le barreau centrafricain.

Sur le plan de l'évaluation et du suivi, une première mission d'évaluation a été conduite en février 2009 et une seconde en octobre 2009 pour jauger de l'état d'avancement du processus de réforme et du chronogramme d'activités au regard de sa conception, de ses objectifs, du contexte spécifique de sa mise en œuvre. Il s'agissait d'identifier les difficultés et les contraintes ainsi que les faiblesses de conception, et de proposer, sur cette base, des recommandations opérationnelles pour améliorer la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la pérennité de la réforme dans le contexte du DSRP et de l'accord de paix global signé à Libreville en 2008. Pour le futur immédiat, un comité d'organisation de la table ronde sectorielle sur la RSS est à pied d'œuvre pour passer à la mise en œuvre des projets concrets à impact visible sur la sécurité de la population centrafricaine.

LES MARQUEURS OU LES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RCA

Un environnement interne et externe instable

Aujourd'hui, l'insécurité des Centrafricains provient de trois sources sur le plan interne : les rébellions du Nord-Est et Nord-Ouest, le phénomène des *zaguinas* sur les axes routiers et le braconnage.

Sur le plan externe, la RSS se déroule dans un environnement régional des

plus instables avec la situation au Tchad qui impacte sur le nord de la Centrafrique, la situation au Soudan qui déborde sur l'est et les soubresauts de la RDC qui partage avec la RCA plus de 2 000 km de frontière. Chacune des 16 préfectures centrafricaines a une frontière avec un pays voisin. On a ainsi un environnement régional des plus permissifs qui démultiplie les menaces, insécurise le pays et oblitère toute initiative de réformes planifiées. La sécurité en RCA est ainsi intimement liée à celle de ses voisins et une démarche sérieuse en matière de réforme du secteur de la sécurité doit inclure l'aspect sous-régional. Enfin, c'est une réforme qui se déroule dans un pays pauvre sous perfusion budgétaire constante des partenaires de la coopération et qui limite l'autonomie de la décision et l'appropriation nationale des réformes²⁰².

Une lecture très conventionnelle de la RSS

Pour les autorités nationales centrafricaines, la RSS doit reposer sur une analyse de la menace affectant le pays, tant de l'extérieur que de l'intérieur, ainsi que sur un état des lieux des capacités et des besoins des différents acteurs de la sécurité. Dans la mesure où son objectif final est d'améliorer la capacité de l'État à répondre aux différents besoins et attentes de la population en matière de sécurité humaine, l'approche internationale de la réforme du secteur de la sécurité inclut bien évidemment les acteurs traditionnels de la sécurité, comme les forces de défense, la police et les services de renseignement, mais les débordement largement pour toucher également l'ensemble des institutions garantes du respect des normes démocratiques, des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance. La mission de chacune de ces institutions de base²⁰³ doit être précisée, et, le cas échéant, redéfinie sans équivoque, dans une relation d'interdépendance avec les autres institutions, mais également dans le respect d'une série de contraintes liées à des thèmes transversaux : promotion de l'État de droit ; contrôle démocratique de la sécurité ; bonne gouvernance publique et gestion transparente des ressources ; rôle des médias et de la société civile dans le contrôle public du secteur de sécurité ; prise en compte de la dimension du genre ; lien entre RSS et processus de DDR ; lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre et contre la présence de combattants armés étrangers sur le sol national. Le processus de RSS en RCA répond par ailleurs au défi :

- de définir le cadre institutionnel garantissant des conditions sécuritaires acceptables par tous, et qui permettent de conjuguer sécurité et dévelop-

202. À titre d'information, la RCA est passée de la 168e à la 172e place sur 175 dans l'indice de développement humain du PNUD.

203. Pour la RCA, ce sont les acteurs suivants : la dDéfense (FACA et gendarmerie) ; la pPolice nationale et les autres forces paramilitaires (eEaux et fForêts, dDouanes, pPolice municipale) ; les administrations judiciaire et pénitentiaire ; les services de renseignement ; les sociétés de sécurité privées et autres milices ; les institutions civiles élues qui exercent leurs fonctions de contrôle et de supervision.

- pement,
- de renforcer la gestion et la capacité des institutions civiles chargées de la supervision et du contrôle de la sécurité,
 - et enfin d'établir des forces de sécurité compétentes, professionnelles, démocratiques, responsables devant leurs institutions et au service de chaque citoyen.

L'approche de la RSS telle que promue par la communauté internationale en RCA se veut donc résolument holistique. En fait, l'impression qui se dégage est que les principes théoriques d'une bonne réforme, tels que présentés dans les manuels des organisations internationales²⁰⁴, sont mis textuellement en application en RCA. D'autre part, les autorités centrafricaines et les partenaires qui les assistent partent du postulat selon lequel le pays a dépassé la phase de la stabilisation et de l'institutionnalisation qui sont les fondements nécessaires d'une bonne RSS. Or, l'instabilité politique et l'approche des élections ne favorisent pas un climat propice à une réforme ambitieuse, logique et structurée. Le nombre d'acteurs impliqués, qui est une caractéristique d'une société encore en conflit, le démontre avec éloquence²⁰⁵. Mais ce qui est le plus décevant dans cette approche, c'est son « soubassement de pièce rapportée », c'est-à-dire l'absence de prise en compte des particularités, de la spécificité de l'environnement de coercition, bien analysée il y a très longtemps par Didier Bigo²⁰⁶. Il y a comme une désincarnation du discours, un oubli sélectif par rapport aux réalités économiques du pays et aux histoires locales.

Une réforme conceptuellement pilotée depuis l'extérieur

Du fait de l'approche holistique, l'évolution vers la réforme du secteur de la sécurité en RCA est conceptuellement pilotée depuis l'extérieur. Ici, les institutions des Nations unies jouent un rôle essentiel, notamment le PNUD à travers son Bureau pour la prévention des crises et le relèvement : il a ainsi soutenu le gouvernement de RCA dans la rédaction d'une note d'orientation sur la RSS à l'intention des bailleurs potentiels (octobre 2007), formé le comité préparatoire à sa mission et au concept de RSS (29-30 novembre 2007) et, enfin, accompagné celui-ci dans la présentation du projet devant le secrétariat du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE²⁰⁷. Le BONUCA (Bureau des Nations unies en

204. Contribution de l'Organisation internationale de la Francophonie à la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans l'espace francophone.

205. Selon Louise Anten, l'instabilité, la faiblesse de l'institutionnalisation de même que la multiplication des acteurs extérieurs dans un pays sont peu propices au renforcement de la gouvernance. Voir LOUISE ANTEN : « *Strengthening Governance in Post-Conflict fragile States* », Issues Paper, Clingendael, La Hague, 2009.

206. Didier Bigo, *Pouvoir et obéissance en Centrafrique*, Karthala, Paris, 1988.

207. En particulier de son réseau thématique consacré aux thématiques de conflit, paix, et coopération au développement (CPDC).

RCA) a recouru à l'expertise de l'ISSAT (International Security Sector Advisory Team). De plus, l'admission de la RCA dans le plan d'action de la Commission des Nations unies pour la consolidation de la paix est venue couronner cette contribution du système des Nations unies au processus.

La Commission européenne a mis en place une équipe multidisciplinaire d'experts internationaux (conjointement financés par le PNUD) afin de répondre au triple objectif de : (a) soutenir le suivi du séminaire national et la coordination inter et intrasectorielle, y compris celle des bailleurs de fonds ; (b) développer la stratégie de réforme à long terme ; (c) impulser la réforme dans les ministères et institutions clés, en particulier dans le secteur de la défense. La Communauté européenne finance aussi la mise à la retraite de 700 officiers de l'armée.

Au niveau des partenaires bilatéraux, la France se démarque : lors de sa participation à la réunion de concertation des partenaires au développement de la RCA, tenue à Bruxelles en juin 2007, elle avait qualifié d'enjeu crucial la RSS en RCA, pour des raisons de sécurité interne, mais aussi à cause de la situation économique et sociale, source potentielle d'instabilité, et des exactions commises par les forces armées gouvernementales. La France a ainsi mis à la disposition du ministre centrafricain de la Défense un officier général pour accompagner le gouvernement dans la finalisation de la loi de programmation militaire. Par ailleurs, dans le cadre de sa coopération militaire, la France mène traditionnellement un certain nombre d'actions bilatérales en liaison avec le processus de RSS. On pourra en citer, de façon non exhaustive : le suivi de l'accord de coopération militaire entre la RCA et la France ; les actions de coopération militaire concourant à la refondation des forces de défense et de sécurité, notamment l'appui aux structures de commandement, d'opération et de formation ; l'appui au volet « gendarmerie » (plan Pellegrini) du programme de renforcement de l'État de droit lancé en 2007 en concertation avec les projets du PNUD, de la Communauté européenne et de l'Allemagne ; les projets spécifiques de coopération au profit de la police ; les actions de coopération au profit des médias et de la justice, etc.

Au début du processus, la Belgique a marqué son soutien au séminaire national RSS de 2008 et au processus plus large de RSS en mettant à la disposition du gouvernement centrafricain une expertise au niveau des missions de suivi MDRP, PNUD-MDRP/BM de juin 2007, mission conjointe coordonnée avec la Communauté européenne.

Le fait que le processus soit très largement piloté depuis l'extérieur paraît être en phase avec la réalité de la Centrafrique constamment dominée tout au long de son histoire par des influences extérieures et géopolitiques diverses. C'est la raison pour laquelle le processus de réforme centrafricain est influencé par les héritages de l'ordre colonial et post-colonial français. L'existence de la gendarmerie aux côtés de la police, de même que la présence d'une garde présidentielle et le type d'arrangement institutionnel dans le secteur de la sécurité

en attestent.

Pourtant, la récupération sur le plan interne d'un discours à vocation hégémonique comme l'est la RSS suppose une forte capacité d'appropriation, de re-appropriation et même de vernacularisation du concept. Au fond, les institutions de sécurité centrafricaine ne pourront être *self sustaining* et fonctionner de manière démocratique que si elles s'inscrivent dans le tissu sociologique local. L'indigénisation du concept qui lui permettra d'être encodé dans les cultures locales est donc une nécessité. Il y a besoin d'une internalisation des discours de manière à les mettre en accord avec les valeurs, les us et les coutumes des sociétés.

QUE DIRE DU PROCESSUS CENTRAFRICAÏN DE RSS ?

Deux constats au moins interpellent :

- Tout d'abord, la RSS est un processus dans lequel se confondent, d'une part, la volonté des autorités nationales d'être souveraines dans la mise en œuvre du processus de réforme et, d'autre part, une incapacité de ces mêmes autorités à être autonomes dans la prise de décision et dans l'action concrète par le manque de moyens.
- En outre, la RSS en RCA se base sur un postulat holistique, autrement dit sur une approche globale des plus contestables qui ignore le processus de stabilisation inhérent à tout mécanisme d'institutionnalisation. En conséquence, l'insistance sur les normes de transparence et de gouvernance démocratique qui guident la réforme pose problème.

Ces deux constats permettent de conclure que deux principes semblent importants lorsqu'on approche le secteur de sécurité en Afrique francophone²⁰⁸. Il y a d'abord le principe de la différenciation. Cela s'appréhende en fonction du contexte, du développement politique, de la stabilisation économique et des stratégies régionales. Sur la base de ce principe, une différence doit se faire dans l'analyse, la conceptualisation et la mise en œuvre de la RSS dans les pays en situation de conflit, de post-conflit et de stabilité. Dans les deux premières catégories, la création ou la re-création des institutions de sécurité passe par la stabilisation de ces institutions et par la maîtrise locale des paramètres des réformes à venir. Puis dans une seconde phase par la consolidation des acquis. C'est l'association de la stabilisation et de la consolidation qui permet d'évoluer vers une interaction globale ou holistique des institutions et des mécanismes de sécurité.

Le deuxième principe consiste à considérer que, dans les pays africains, l'approche globale même si elle est inscrite dans les programmes et les manuels

208. L'usage du pluriel vise ici à insister sur la diversité des situations au sein d'un même espace linguistique africain.

est beaucoup plus un objectif à atteindre qu'un principe réaliste de mise en œuvre. En clair, il y a lieu de revisiter le concept d'approche globale de la RSS en Afrique pour au moins trois raisons :

- La première est la faiblesse de l'institutionnalisation. Les institutions de sécurité en Afrique ne sont pas toutes au même niveau d'institutionnalisation pour que l'on puisse espérer les amener vers une même direction, vers une même vision.
- De plus, plutôt que de mener des réformes sur tous les fronts, comme vise à le faire l'approche holistique, il convient plutôt d'adopter une approche séquentielle, mettant l'accent sur des priorités, ce qui induit de privilégier au départ la réforme de deux ou trois secteurs et non de l'ensemble des secteurs de manière simultanée.
- Enfin, la maigreur des ressources, l'impact des coopérations bilatérales et les stratégies de réduction de la pauvreté ne permettent pas de dégager des marges suffisantes pour d'ambitieux processus de RSS. La fameuse approche holistique est tellement ambitieuse (voire présomptueuse) qu'elle obscurcit la cohérence et pousse les gouvernements africains à croire que tout est possible par le biais de la RSS.

En conclusion, dans les pays africains en situation de post-conflit, c'est l'approche sectorielle qui doit prévaloir dans la mise en œuvre de la RSS. De plus, la durabilité du processus de réforme, qui est liée aux mutations culturelles, humaines, politiques et organisationnelles, paraît plus importante que toutes les autres considérations conceptuelles : il faut avoir conscience que les institutions de sécurité ne se sont pas déstructurées de façon uniforme au cours de leur histoire. Même s'il existe une sorte d'universalisation du discours et des bonnes pratiques en matière de RSS, on doit aussi laisser la place à l'introduction d'une contextualisation basée sur les dynamiques profondes des sociétés africaines : sans une stratégie d'indigénisation et d'internalisation du concept, il sera difficile, voire impossible, de parvenir à l'appropriation des processus de RSS par les acteurs nationaux. Dans le discours et la mise en œuvre des programmes de RSS, il n'y a pas de place pour la dés-historicisation.

Le cadre institutionnel et le système de sécurité au Togo

PAR KOSSI MAWULI AGOKLA

INTRODUCTION

Le système de sécurité au Togo fait depuis les années 1990 l'objet d'une attention particulière dans la mesure où le processus de libéralisation démocratique enclenché à cette période s'est avéré des plus laborieux s'agissant de l'appropriation de la bonne gouvernance. Il est ainsi apparu indispensable de soutenir le système de sécurité togolais par l'instauration d'un cadre institutionnel adéquat, à la mise en place duquel le Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC) a apporté une contribution dans le cadre du projet ASSEREP (African Security Sector Reform Programme/ Programme de réforme du secteur de la sécurité en Afrique), dont les activités visent à asseoir la bonne gouvernance au sein des institutions de défense et de sécurité. En voici les points saillants :

- Une campagne nationale d'information et de sensibilisation au maintien de bonnes relations entre les civils et les militaires.
- Un atelier de renforcement des capacités des forces de sécurité en matière de maintien de l'ordre dans un contexte démocratique, suivi de l'élaboration et de la publication du *Guide du maintien de l'ordre en période électorale par les forces de sécurité*.
- Un atelier de renforcement des capacités des forces armées sur le thème : «Le cadre légal d'intervention de l'armée dans un contexte démocratique».
- Un atelier de mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur le thème : « Le rôle de la femme togolaise dans la résolution pacifique des conflits ».
- La sensibilisation des jeunes leaders politiques, des médias, des jeunes et des enfants à la promotion de la paix et de la sécurité.
- Le renforcement des capacités des parlementaires togolais sur le thème : «Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : une évaluation interactive des besoins des commissions de défense et de sécurité du Bénin».
- Un atelier décentralisé de renforcement des capacités des forces armées togolaises sur le thème : «Le cadre légal d'intervention de l'armée dans un contexte démocratique».

Cet article présente à la fois le cadre institutionnel régissant l'intervention de l'institution de défense et de sécurité²⁰⁹ au Togo et les interventions menées par l'UNREC en faveur de la réforme du secteur de sécurité (RSS) au Togo.

I. LE CADRE INSTITUTIONNEL : UN CADRE CLASSIQUE OUVERT À DES RÉFORMES CONTEXTUALISÉES

L'institution de défense et de sécurité au Togo est encadrée, au plan normatif, par des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires. La constitution procède à une répartition des matières entre le règlement et la loi²¹⁰. À cet égard, on peut citer²¹¹ :

- *Au titre des actes législatifs* : la loi n° 91-14 du 9 juillet 1991 portant statut spécial du personnel des polices de la République togolaise ; la loi n° 2007-010 portant statut général des personnels militaires des forces armées togolaises²¹².
- *Au titre des actes réglementaires, les textes de référence sont* : le décret n° 91-198 du 16 août 1991 portant modalités communes d'application de la loi n° 91-14 du 9 juillet 1991 portant statut spécial du personnel des polices de la République togolaise ; le décret n° 2008-006/PR portant attributions du chef d'état-major général, des chefs d'état-major des armées et du directeur général de la gendarmerie nationale ; le décret n° 2008-007/PR portant organisation générale de l'armée de terre ; le décret n° 2008-008/PR portant organisation générale de l'armée de l'air ; le décret n° 2008-009/PR portant organisation générale de la marine nationale ; le décret n° 2008-010/PR relatif à la gendarmerie nationale togolaise ; le décret n° 2008-011/PR instituant le conseil supérieur de la fonction militaire ; le décret n° 2008-012/PR portant organisation et fonctionnement des conseils d'enquête concernant les militaires ; le décret n° 2008-013/PR portant statut particulier des corps de l'armée de terre ; le décret n° 2008-014/PR portant statut particulier des corps de l'armée de l'air ; le décret n° 2008-015/PR portant statut particulier

209. L'expression « institution de sécurité », dans la présente étude, fait référence à la fois aux institutions militaires et à celles en charge de l'ordre et de la sécurité. Pour des commodités d'analyse, on aura recours volontiers à l'expression « institution de défense et de sécurité ».

210. Cette répartition des matières est opérée par la Constitution togolaise de la IV^e République, adoptée par référendum le 22 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992 et révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002. Cette répartition des matières résulte des articles 84 et 85 de ladite Constitution.

211. Il s'agit en la matière d'une énumération certes large mais non exhaustive.

212. Ce statut général comporte des dispositions très évolutives en matière de gestion des agents publics auxquels on peut rattacher les effectifs de l'institution de défense et de sécurité du Togo. Ce statut n'en est pas moins un véritable statut particulier par rapport au statut général de la fonction publique togolaise résultant de l'ordonnance n° 1 du 4 janvier 1968. Sur la distinction statut général-statut particulier, voir : R. Chapus, « Droit administratif général », tome 2, 15^e édition, Montchrestien, Paris, 2001, p. 104 et s. Chapus considère aussi que le statut général des militaires (en France) n'est pas moins un statut particulier dérogeant au statut général de la fonction publique territoriale.

des corps de la marine nationale ; le décret n° 2008-017/PR portant statut particulier des corps de la gendarmerie nationale ; le décret n° 2008-018/PR portant statut particulier des corps de la musique des armées ; le décret n° 2008-019/PR portant statut particulier des corps du service de santé des armées ; le décret n° 2008-020/PR portant statut particulier des corps des commissaires des armées ; le décret n° 2008-023/PR portant attributions et organisation du ministère de la Défense et des Anciens Combattants.

La répartition des matières relative au système de sécurité, telle qu'énumérée ci-dessus, est essentiellement organique. Cependant, une analyse exégétique des dispositions constitutionnelles permet de mettre en évidence :

- *Les principes généraux* relatifs à la sécurité nationale et à l'ordre public (art. 14, 15 et 48), à la défense nationale (art. 95), au droit à la liberté, au devoir sacré de respect de la constitution et de l'intégrité du territoire national (art. 42 et 43), à la protection du libre exercice des droits et libertés, au respect de l'inviolabilité des biens publics (art. 46).
- *Les règles républicaines* consacrant la suprématie institutionnelle du chef de l'État et du gouvernement (art. 72 et 77), la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale et le contrôle conséquent de l'action gouvernementale par le parlement (art. 81)²¹³, l'autorité des décisions de la Cour constitutionnelle (art. 106). De manière plus spécifique, il est intéressant de consulter les articles 146, 147, 148, 149 et 150 qui consacrent le caractère républicain et apolitique de l'institution de défense et de sécurité.
- *Les règles de nomination et les incompatibilités fonctionnelles* par rapport aux fonctions présidentielle, ministérielle et parlementaire (art. 52, alinéa 2, art. 63, 70, 76, 103 et 111).
- *Les règles relatives à l'application des lois et à l'organisation juridictionnelle* (art. 21, alinéa 5, art. 28 et 119).
- *Les règles de bonne gouvernance financière* (art. 107).
- *Les situations exceptionnelles* comme la guerre (art. 72 et 93), l'état de siège et l'état d'urgence (art. 94 et 95).

Comme on peut le constater, les textes susmentionnés ont été adoptés au fur et à mesure de l'évolution du processus de libéralisation politique observé dans les années 1990 ou s'en sont inspirés. En un mot, le cadre institutionnel qui régit le système de sécurité au Togo est apparu quelque peu figé dans un premier temps avant de connaître une poussée évolutive notamment dans la deuxième moitié des années 2000. L'amarce au Togo de la réforme du secteur

213. L'appréciation objective de cette responsabilité est une des exigences de RSS. Il s'agit du volet relatif au contrôle démocratique du secteur de la sécurité, domaine dans lequel l'UNREC dispose d'une certaine expérience pratique depuis 2004. Voir le rapport final de l'atelier de formation des membres des commissions de défense de l'Afrique de l'Ouest tenu à Lomé du 21 au 24 avril 2009, UNREC, Lomé, 2004.

de sécurité, avec le lancement par l'UNREC des activités du projet ASSEREP, n'y est pas étrangère²¹⁴.

À cela s'ajoutent les dispositions d'actes ou instruments comme le *Code des Nations unies pour les responsables de l'application des lois*, le *Code des forces armées et de sécurité* de la CEDEAO (voir l'article de T. Zang chapitre I), le *Guide du maintien de l'ordre en période électorale par les forces de l'ordre*²¹⁵. Ce sont là des actes dont la valeur contraignante n'est pas toujours avérée, ce qui ne les empêche pas pour autant de compléter fort utilement les normes impératives par les règles et principes dont ils sont porteurs.

II. LES PRINCIPES ET LES RÔLES

Aucune réforme du secteur de sécurité et, partant, de l'institution de défense et de sécurité ne peut être envisagée si elle n'est adossée à des principes et des rôles clairement énoncés, préalable qui est également valable pour l'institution de défense et de sécurité au Togo²¹⁶.

Les principes institutionnels

Parmi les principes constitutionnels²¹⁷ déjà mis en exergue, il convient de retenir : la primauté des institutions politiques sur l'institution de défense et de sécurité ; la neutralité de l'institution de défense et de sécurité.

À ces principes s'ajoutent : la spécificité du rôle des composantes de l'institution de défense et de sécurité ; le respect et la confiance entre civils et militaires²¹⁸.

L'abondance des dispositions consacrées à la primauté des institutions politiques sur l'institution de défense et de sécurité ainsi qu'à la neutralité de cette dernière institution montre l'importance des principes dont il est question. Il n'est pas inopportun de mentionner que ce ne sont là que quelques-uns des principes cardinaux autour desquels s'articule le concept de RSS²¹⁹. En tout

214. Le projet ASSEREP a été officiellement lancé début 2007 au Togo par l'UNREC. Institué en 1986, l'UNREC est la seule institution onusienne statutairement habilitée à fournir aux États membres, sur leur demande, un appui substantif pour les questions de paix, de contrôle des armements et de désarmement.

215. On pourrait ajouter à cette énumération le *Manuel du soldat togolais*, validé lors de l'atelier de haut niveau des forces armées togolaises en mars 2007. Ce document est en instance de validation.

216. Toute RSS vise avant tout la prévention de la violence ou sa résurgence, le renforcement de la paix et de la sécurité. Sur les aspects sécuritaires et la gouvernance en matière de réforme du secteur de la sécurité, voir l'avant-propos du *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, Secrétariat général de l'OCDE, Paris, 2007.

217. Le terme « principes » renvoie à la fois à des règles impératives, comme les dispositions constitutionnelles, qu'à des principes juridiquement moins contraignants.

218. Consulter sur ce point l'étude sur les relations civilo-militaires, menée par l'UNREC au Togo en 2005.

219. Sur les principes qui sous-tendent la gouvernance du secteur de sécurité, voir : N. Ball, J.K.

état de cause, on ne peut envisager de RSS sans aborder ces aspects qui sont les points d'entrée de la bonne gouvernance démocratique au sein de l'institution de défense et de sécurité²²⁰. Le défaut d'appropriation de ces principes par l'institution de défense et de sécurité ne peut que conduire à un échec patent de la réforme envisagée du secteur de sécurité. L'UNREC s'y est attelé à chacune des sessions de formation clés de l'institution de défense et de sécurité au Togo²²¹.

Les rôles

De manière classique, l'institution de défense et de sécurité est investie de quatre grands rôles que le cadre normatif susétabli a mis en évidence, à savoir :

- la prévention (situations potentiellement dangereuses et menaces directes ou indirectes ; prévention de l'usage de la force...)
- l'action (action militaire limitée, action de combat ou de guerre en réponse à une agression ou à l'occasion d'une intervention extérieure sous mandat international...)
- la protection du territoire national ;
- le maintien de l'ordre public et de la sécurité.

Les différentes sessions de renforcement des capacités que l'UNREC a organisées au profit de l'institution de défense et de sécurité se sont attardées sur les missions spécifiques de chacune des composantes de cette institution. L'importance de cette clarification et le respect de cette démarcation par les composantes de l'institution de défense et de sécurité sont un gage du succès de la RSS²²². Le problème s'est posé le plus souvent pour les opérations de maintien de l'ordre²²³ et de manière plus sérieuse en matière de sécurisation

Fayémi, Funmi Olonisakin et R. Williams : « La gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique : Manuel », CDD, Lagos, 2004, p. 9.

220. Sur les défis à relever par toute RSS, en Afrique de l'Ouest notamment, voir : A. Bryden, B. N'Diaye, F. Olonisakin : « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever », DCAF, Genève, 2008, p. 339 et s.

221. Il en a été ainsi lors de l'atelier de renforcement des capacités des forces de sécurité en matière de maintien de l'ordre dans un contexte démocratique, ainsi qu'à l'occasion de l'atelier de haut niveau de renforcement des capacités des officiers des forces armées togolaises sur le thème « Le cadre légal d'intervention de l'armée dans un contexte démocratique », tenus respectivement à Lomé du 19 au 25 avril 2007 et du 4 au 6 mars 2008. Voir : « Rapport sur les activités de réforme du secteur de la sécurité au Togo. Janvier 2007-décembre 2008 », UNREC, Lomé, 2008, pp. 26 et 28. Il en fut de même au cours de la session décentralisée de formation des forces armées togolaises, tenue à Témédja en novembre 2008.

222. Dans son célèbre ouvrage *De la force publique considérée dans tous ses aspects*, le comte de Guibert suggérait en 1790 une distinction entre « forces publiques du dehors » et « forces publiques du dedans ».

223. Il s'agit des opérations simples de maintien de l'ordre qui ne présentent aucune complexité et qui relèvent, par leur nature et la répartition des missions, des forces de police. Ces opérations, qui sont celles de la police administrative, se distinguent ainsi de celles de la police

des processus électoraux qui, par principe, relève de la compétence des forces de l'ordre. En conséquence, toutes les autres composantes préposées à cette sécurisation doivent recevoir une formation spécifique²²⁴.

En résumé, les missions de protection du territoire national, de prévention et d'action guerrière relèvent des forces armées. En revanche, toutes celles qui ont trait à l'ordre public et à la sécurité sont du ressort des forces de l'ordre, principalement de la police²²⁵.

III. LES FORCES DE SÉCURITÉ EN QUESTION

L'institution de défense et de sécurité se structure en forces classiques mais les périodes et les circonstances ont parfois permis l'apparition des forces de sécurité à nature problématique.

Les forces de sécurité classiques

— Ce sont celles auxquelles renvoie la notion d'institution de défense et de sécurité à savoir les forces de défense ou les militaires (les forces armées togolaises), les forces de sécurité (la police nationale). Il faudrait mentionner aussi, dans la pure tradition française, la gendarmerie nationale située entre les forces armées et les forces de sécurité²²⁶.

Les forces de second plan. — Ce sont celles qui sont parfois qualifiées de forces de troisième catégorie, c'est-à-dire les forces supplétives : il s'agit des

judiciaire, encore que ces dernières peuvent puissent t être valablement conduites par les forces de police ou par la gendarmerie. Voir : C. Debbasch, F. Colin, *Droit administratif*, 8^e édition, Economica, Paris, pp. 369 et s.

224. Voir le programme de l'atelier de formation des forces de l'ordre du Togo au maintien de l'ordre en période démocratique et surtout les modules de cette session, notamment ceux portant sur les techniques de sécurisation, le choix des moyens de sécurité, etc. Au sujet de l'expertise de l'UNREC en matière de renforcement des capacités des forces de l'ordre pour la sécurisation des processus électoraux, on peut consulter le rapport du secrétaire général des Nations unies sur : <http://www.unrec.org>. Voir aussi : « Ballots not bullets. Elections and security in west Africa. The role of security institutions during electoral processes », *UNOWA issue papers*, Dakar, 2009.

225. Dans la pratique, la démarcation n'est pas toujours facile, notamment pour les opérations de police et les opérations électorales. Voir à cet égard les conclusions des ateliers de renforcement des capacités des forces de l'ordre et celles des forces armées, précitées, qui ont mis un accent sur cet aspect. L'atelier de renforcement des capacités des forces de l'ordre a eu le mérite de rappeler que la sécurisation des processus électoraux est du domaine des forces de l'ordre (police notamment), de sorte que toutes les forces supplétives appelées à cette mission doivent recevoir une formation spécifique basée pour une bonne part sur le *Guide du maintien de l'ordre en période électorale par les forces de l'ordre* (UNREC, 2007).

Une autre étude permet de distinguer, de manière synthétique, les acteurs autorisés à utiliser la force et les acteurs de sécurité publique. Voir : N. Ball, J.K. Fayémi, Funmi Olonisakin et R. Williams, « La gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique : Manuel », *op. cit.*, p. 19 et s.

226. Voir le rapport général de l'atelier de haut niveau de renforcement des capacités des forces armées togolaises organisé par l'UNREC du 4 au 6 mars 2007 à Lomé.

corps paramilitaires — sapeurs-pompiers, douaniers, gardes de préfecture et gardes forestiers²²⁷.

Les forces de sécurité problématiques

Les milices. — Elles prolifèrent généralement chaque fois qu'un pays se trouve dans la situation d'État mou, c'est-à-dire incapable, à un moment donné, d'asseoir pleinement son autorité sur le plan national. Au cours de la période qui a précédé l'avènement du libéralisme politique, tout comme d'ailleurs au cours de celle qui a immédiatement suivi la Conférence nationale²²⁸, il a été observé, de part et d'autre, l'apparition de milices. Celles-ci se sont investies de missions de sécurité en toute illégalité dans la mesure où ce sont la Constitution et les textes législatifs et réglementaires qui organisent l'institution de défense et de sécurité²²⁹.

Les institutions privées de sécurité. — L'apparition de ces institutions s'est amplifiée au Togo à la fin des années 1990. Les différentes préoccupations que soulèvent ces institutions résident au niveau de la délégation des missions de sécurité dont elles bénéficient de la part des autorités publiques, en l'occurrence du ministère en charge de la sécurité publique. Les questions relatives à l'agrément, au concours des compétences, à l'usage des armes... sont également des préoccupations d'intérêt pour ces institutions qui sont la plupart du temps affectées à la sécurité des résidences privées²³⁰.

Les services de renseignement. — La question des services de renseignement préoccupe tous les spécialistes de RSS. Au Togo, elle n'a pas encore été abordée de manière spécifique. Cependant, le projet ASSEREP s'intéresse au sujet et il a été indiqué de façon claire que de tels services ne doivent pas échapper à la réforme du secteur.²³¹

227. La gendarmerie est bien souvent citée comme une force de 3^e catégorie. Il est intéressant d'étudier les cinq acteurs clés du secteur de la sécurité, tels qu'ils se dégagent des analyses de N. Ball et K. Fayémi (« La gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique : Manuel », *op. cit.*, p. 19 et s.).

228. La Conférence nationale togolaise a été tenue à Lomé de juillet à août 1991.

229. Les milices sont parfois considérées comme des organisations de sécurité non étatiques, par opposition à celles légalement mandatées pour utiliser la force. Cette approche met dans cette catégorie d'organisations de sécurité non étatiques les armées de libération et de guérilla, les milices traditionnelles et les milices des partis politiques notamment. Voir « La promotion de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité : un cadre d'évaluation institutionnelle », Institut Clingendael, ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, La Haye, 2003.

230. Pour de plus amples indications sur les institutions privées de sécurité au Togo, voir l'arrêté n° 0061 du 17 du ministère de la Sécurité, en date du 17 avril 2008. Voir aussi le rapport de l'atelier de renforcement des capacités des parlementaires du Togo et du Bénin tenu les 22 et 23 août 2008 à Lomé sur l'évaluation interactive des besoins des parlements (commissions de défense et de sécurité) de ces deux pays en matière de contrôle démocratique du secteur de la sécurité. Cet atelier a insisté sur la nécessité d'assujettir également les services de renseignement à un tel contrôle, tout comme d'ailleurs les questions relatives au secret défense et à la sûreté nationale (UNREC, Lomé, 2008).

231. Cette préoccupation a été abordée lors de l'atelier des parlementaires mentionné plus haut.

CONCLUSION

Des efforts ont été faits au Togo et, progressivement, on est arrivé pour l'institution de défense et de sécurité à l'élaboration d'un cadre normatif évolué et novateur, à une clarification et à un cloisonnement fonctionnels des composantes de l'institution de défense et de sécurité.

Les activités du projet ASSEREP ont permis à l'UNREC d'apporter à la demande du gouvernement togolais, dont la volonté de mener une RSS s'est clairement manifestée, des appuis d'intérêt sous forme d'activités de sensibilisation ou de renforcement des capacités. Des efforts ont été faits pour introduire des réformes à plusieurs niveaux : il en est ainsi au niveau politique où un libéralisme est en cours au niveau des institutions, notamment de l'exécutif. En ce qui concerne spécifiquement l'institution de défense et de sécurité, des réformes ont également vu le jour (adoption de textes législatifs et réglementaires fixant les statuts des composantes des forces armées et de sécurité, professionnalisation des missions, etc.). Dans le même ordre d'idées, les parlementaires se sont outillés pour mettre en œuvre un contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Cependant, il faut reconnaître qu'en pratique un certain nombre de pesanteurs imputables principalement aux aspects novateurs de la RSS empêchent la pleine et effective mise en œuvre des activités de réforme. Des efforts restent encore à faire, notamment pour un ancrage résolu dans la bonne gouvernance démocratique, une professionnalisation plus marquée des différents corps des forces de défense et de sécurité, ainsi que pour des relations civilo-militaires davantage empreintes de confiance.

Le libéralisme démocratique étant un long processus, on conviendra de la nécessité de le parfaire par une continuité des activités du projet ASSEREP. L'UNREC est disposé, dans la limite de ses moyens et de son mandat statutaire, à continuer d'accompagner le processus de réforme.

La réforme de la Police Nationale au Burundi

PAR DINGAMADJI MADJIOR SOLNESS

INTRODUCTION

La réforme des forces de défense et de Sécurité (FDS) a été l'un des enjeux majeurs du conflit burundais, qui a éclaté dès 1993 sur fond de crise ethnique et politique. À la suite de l'assassinat du premier président démocratiquement élu à la faveur d'un coup d'État militaire, le conflit s'est cristallisé autour de deux principaux facteurs : le rôle des forces armées et des forces de sécurité dans la transformation de la République en 1966 et la monopolisation graduelle de l'armée et de la police par la minorité tutsi.

En effet, la sur-représentation des Tutsi au sein des forces de défense a traditionnellement permis à l'élite tutsi de dominer les institutions de la République et de contrôler les leviers du pouvoir pendant des décennies. Ces forces de défense et de sécurité ont aussi engagé une violente répression contre les populations civiles hutu durant les plus sérieuses crises que le Burundi ait connues.

L'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du mois d'août 2000 et les différents accords de cessez-le-feu entre les différentes parties en conflit comportent des dispositions importantes sur la réforme du secteur de sécurité (RSS), notamment : la suppression de la gendarmerie en raison de son comportement répressif aux côtés de l'armée, l'intégration des membres des parties en conflit dans les nouvelles forces de défense et de sécurité, la professionnalisation des nouvelles forces constituées — notamment la force de défense nationale (FDN), la police nationale burundaise (PNB) et le service national de renseignement (SNR) — et la planification d'un programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), etc.

Dans le cadre de ces accords, le DDR et la RSS ont été perçus comme des outils de résolution des causes profondes du conflit burundais : l'objectif majeur de ces processus a ainsi été de rééquilibrer la composition ethnique des nouvelles forces constituées (50 % de Hutu et 50 % de Tutsi), bien que les Hutu représentent un peu plus de 85 % de la population du Burundi.

La présente étude a pour objet d'analyser spécifiquement la réforme de la police au Burundi, en la replaçant dans son contexte historique, puis en examinant le statut actuel de la réforme, les perspectives futures et, enfin, les défis, les leçons apprises et les recommandations qui peuvent être tirés.

I. HISTORIQUE

Comme dans la plupart des pays d'Afrique francophone, les forces de défense et de sécurité burundaises sont le prolongement des forces coloniales. Ainsi, historiquement, le colonisateur avait-il créé deux corps de police : une police territoriale, jouant également le rôle d'une police de roulage, et une police judiciaire agissant comme auxiliaire des tribunaux. Cette police était encadrée par des éléments congolais eux-mêmes placés sous le commandement d'officiers et de sous-officiers belges.

À l'indépendance du Congo belge en 1960, il a été procédé au recrutement et à la formation de 171 Burundais appelés à assurer la relève des Congolais, qui sont revenus au Burundi au moment de l'indépendance et le recrutement des policiers locaux s'est poursuivi afin de constituer le corps de la police burundaise.

En juillet 1962, une gendarmerie est créée. Elle reprend les fonctions de la police territoriale et est rattachée à l'armée en 1969. Comme les autres forces de défense, la police burundaise, dominée par la minorité tutsi, a historiquement été utilisée comme un instrument de répression dirigé contre toute forme d'opposition. Les populations suspectées de soutenir les différents mouvements rebelles sont tuées ou, dans le meilleur des cas, systématiquement emprisonnées. Les effectifs de la police nationale étaient cependant très faibles. Ainsi, avant la guerre, ils avoisinaient le chiffre de 2 300 contre 20 000 pour l'armée et la gendarmerie.

Dans le cadre de l'accord d'Arusha, une nouvelle police a vu le jour : la police nationale burundaise.

II. CONTEXTE

L'une des principales revendications du premier mouvement rebelle hutu apparu en 1980 (Palipehutu-FNL) était la réforme de l'armée (y compris la gendarmerie) et de la police nationale.

Le Front démocratique burundais (FRODEBU) a lui aussi mis en avant dans sa campagne de 1993 le besoin d'une réforme de l'armée et de la police. Son programme proposait un plan de recrutement futur des officiers des forces de défense et de sécurité dans chaque province et commune afin d'équilibrer les effectifs sur le plan ethnique des forces de défense et de police.

L'assassinat du premier président démocratiquement élu en octobre 1993 (Melchior Ndadaye) par les militaires lors d'une tentative de coup d'État a renforcé la conviction de la plupart des nouveaux mouvements rebelles et de la majorité hutu que la clé du pouvoir était le contrôle des forces de défense et de sécurité. Ainsi, la question de la réforme est-elle devenue leur leitmotiv et a constitué leur principale demande au moment des négociations.

L'accord pour la paix et la réconciliation signé en août 2000 reflète l'impor-

tance accordée aux questions de sécurité :

- Parité dans la représentation des deux principaux groupes ethniques au sein des forces de défense et de sécurité (équilibre ethnique).
- Professionnalisation de ces forces.
- Création d'une nouvelle police nationale, s'inspirant du concept de police de proximité et incluant l'ancienne police et la gendarmerie — autrefois rattachée aux forces armées burundaises (FBA) et dissoute à la demande de l'opposition politique au moment des négociations.
- Intégration d'une partie des éléments des divers mouvements rebelles et des FAB dans les nouvelles forces de défense et de sécurité (FDN, PNB et SNR).

L'accord d'Arusha a également inclus un certain nombre de dispositions visant à améliorer le professionnalisme et la loyauté des FDS. En bref, il a recommandé la mise sur pied de forces professionnelles, modernes et volontaires dont les membres démontreraient leur attachement à la Constitution et à la loi, ainsi qu'aux conventions internationales et autres accords internationaux auxquels le Burundi est partie prenante. Les membres des FDS et notamment ceux de la police nationale ont pour mission d'assurer la protection de tous les Burundais sans exception. Il a été recommandé qu'ils reçoivent une formation morale, technique et civique mettant en exergue une culture de la paix et le respect des droits de l'Homme.

III. STATUT ET STRUCTURES

Rôle et mission de la nouvelle police

D'une manière générale, la police joue un rôle central en protégeant les populations et leurs biens. Elle garantit la jouissance de leurs droits fondamentaux en assurant le maintien et le rétablissement de l'ordre public ainsi que la sécurité intérieure.

Organisation, structuration et composition

La police nationale burundaise a été établie par décret (loi du 31 décembre 2004), largement inspiré de l'accord d'Arusha, qui place la PNB sous l'autorité du ministère responsable de la sécurité publique, et sa gestion au quotidien sous la responsabilité d'un directeur général assisté d'un adjoint. Sa structure comprend cinq commissariats généraux : la police de sécurité publique (PSP) ; la police judiciaire (PJ) ; la police de l'air, des frontières et des étrangers (PAFE) ; la police pénitentiaire (PP) ; et la police anti-corruption (PAC) dont la brigade a été créée dans le cadre de la lutte contre la corruption financée par la Banque mondiale.

La force de la PNB est composée principalement des éléments issus de l'ancienne police, de l'ancienne gendarmerie, des ex-FAB et des ex-partis et mouvements politiques armés signataires des accords d'Arusha et des divers accords de cessez-le-feu intervenus dans le pays.

Équilibre ethnique et répartition des responsabilités

La PNB ne devra pas compter plus de 50 % de membres d'un groupe ethnique quelconque du pays. Cette disposition est conforme à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Cependant, l'état-major intégré de la PNB se constitue selon le principe de 65 % au gouvernement et 35 % au Conseil national de défense de la démocratie-force de défense de la démocratie (CNDD-FDD) et se donne pour tâche de déterminer la composition des échelons subalternes de la police.

Le partage des postes de responsabilité au sein de la PNB se fait au niveau des titulaires et des adjoints et sur la base des structures actuelles du corps de police conformément aux dispositions contenues dans l'accord technique des forces.

Processus de la réforme de la police

Conformément aux dispositions contenues dans l'accord technique des forces, dans celui portant sur l'harmonisation des grades, et au niveau des accords de cessez-le-feu de décembre 2002, la police nationale est constituée sous la supervision du comité de suivi et d'arbitrage (CSA), de la Mission internationale africaine pour le Burundi (MIAB) et de la Commission mixte de cessez-le-feu (CMC), tout comme pour les autres forces et pour les opérations de DDR.

La constitution de la PNB est similaire à celle de la FDN et du SNR. Elle s'est effectuée en plusieurs étapes.

Intégration et restructuration des nouvelles forces constituées

Les forces de maintien de la paix de l'Union africaine et des Nations unies (MIAB et Office des Nations unies pour le Burundi — ONUB), au-delà de la sécurisation du pays et des citoyens ainsi que de la surveillance du respect du cessez-le-feu, participent :

- au recensement et au contrôle des effectifs des forces en présence dans le cadre du désengagement et de la séparation (stade de regroupement des diverses forces en présence) ;
- au contrôle des armes et des munitions à l'entrée du cantonnement dans le cadre du désarmement militaire des combattants exclusivement ;
- à la vérification du statut des combattants et à la sélection des candidats à l'intégration ou à la démobilisation au niveau du cantonnement proprement dit pour les combattants des partis et mouvements politiques armés.

Les missions de l'Union africaine et des Nations unies ont participé aux commissions techniques (établissement des bases juridiques des opérations de DDR et de RSS) et à la coordination des processus de DDR et de RSS à travers :

- les discussions relatives à l'harmonisation des grades et à la structuration des nouvelles forces à constituer (plan des opérations conjointes, statut des combattants, répartition des quotas ethniques, répartition des responsabilités au sein des nouvelles forces, etc.) ;
- la moralisation et le renforcement des capacités des nouvelles forces constituées à travers le fonds de consolidation de la paix ;
- l'assistance technique diverse en soutien à la mise en place des structures appropriées, notamment la commission nationale de sécurité.

Réduction des effectifs excédentaires, transformation et professionnalisation des nouvelles forces constituées

La cellule de coordination internationale de RSS mise en place au sein de l'ONUB, puis du BINUB qui a pris la relève de la MIAB, a eu un rôle très limité dans le déroulement du processus de la réforme prévue dans l'accord d'Arusha. Faute d'un appui technique véritable, la cellule s'est contentée de faire régulièrement le point sur les actions posées par certains partenaires bilatéraux dans le cadre du DDR et de la réorganisation des nouvelles forces constituées (RSS). Les raisons sont dues essentiellement :

- à une résistance face à la RSS pour des raisons politiques et ethniques qui n'ont pas permis à l'ONUB, puis au BINUB, d'encadrer adéquatement le processus ;
- à des ressources humaines insuffisantes, tant en qualité qu'en nombre pour le BINUB, et au manque d'expertise en matière de RSS pour réaliser convenablement une mission d'appui technique au processus requis ;
- au manque d'implication directe du BINUB dans le processus (renforcement des capacités institutionnelles et techniques des acteurs locaux, orientations stratégiques nécessaires, appui technique sur le terrain, etc.) en considération des principes de souveraineté de l'État burundais, et de la sensibilité de la question au regard de son mandat.

Cette phase qui a démarré timidement en deuxième phase du DDR sous la coordination du comité de coordination du DDR coprésidé par le MDRP/BM et le secrétariat de la Commission nationale de démobilisation, réinsertion et réintégration (CNDRR) par la démobilisation limitée d'une partie des effectifs de la PNB n'a pas atteint les objectifs des 15 000 hommes prescrits et est projetée après les élections de 2010 en combinaison avec les opérations de reconversion et de réintégration à base communautaire qui précéderont la phase 3 du DDR en cours de négociation avec la Banque mondiale.

Statut actuel de la PNB au regard des activités réalisées dans le cadre de la réforme

La réforme de la PNB est aujourd'hui à une étape avancée malgré quelques insuffisances, car elle s'était jusqu'alors focalisée sur l'intégration des divers éléments dans la nouvelle police et la restructuration du corps de la police.

La PNB, un corps autrefois éclipsé par l'armée, comprend près de 17 000 hommes et aspire à devenir une police de proximité au service du citoyen. Sa composition reflète assez justement les quotas politiques et ethniques prescrits par l'accord d'Arusha et les divers accords de cessez-le-feu, avec un léger avantage en faveur des Hutu. Le recensement engagé fin 2008 (octobre-novembre) sous financement des Pays-Bas pourrait permettre d'évaluer et de confirmer le respect des équilibres ethniques au sein de la PNB.

Sur le plan légal et réglementaire, la PNB est essentiellement gouvernée par deux lois : celle du 31 décembre 2004 sur l'établissement, l'organisation, le mandat et les opérations de la force ; et celle du 2 mars 2006 portant statut du personnel de la police. La première décrit principalement les mandats des divers commissariats. Le raccourci majeur de la législation est lié aux provisions concernant l'éthique professionnelle et le code de conduite à suivre dans toutes les circonstances. Il n'y a pas de provisions concernant les procédures. Enfin, pendant que cette législation fait référence au code pénal, elle ne couvre pas une large gamme de situations auxquelles fait face la police.

Toutefois, la mission de la PNB contraste encore fortement avec les réalités du moment et de terrain. Elle est souvent décriée pour son comportement à l'égard des populations et est loin de satisfaire leurs attentes, en partie du fait de sa faiblesse opérationnelle (manque de formation technique et d'équipements modernes, hétérogénéité dans sa composition, énormes lacunes dans son dispositif légal et réglementaire, enjeux politiques autour de son contrôle, etc.).

Aujourd'hui, la police est présente, dans une proportion importante, dans toutes les provinces du pays, un gage de sécurité intérieure. Cependant, elle manque encore de professionnalisme et de vraie cohésion, et ne maîtrise pas suffisamment les régulations et les lois qui la gouvernent.

Quant à la formation technique et professionnelle, la formation civique et morale, la PNB a encore beaucoup à faire — la plupart des combattants et des militaires incorporés dans ce corps manquent de qualifications requises pour suivre une formation appropriée qui leur permettrait d'assurer pleinement leur nouvelle mission de police —, bien que des efforts importants aient été consentis par les partenaires bilatéraux et multilatéraux dans ce domaine (France, Belgique, Pays-Bas, BINUB...). La police des Nations unies a déjà formé 243 officiers de police judiciaire, 600 hommes de patrouille et 107 officiers dans les techniques de base de la police, des chiffres insignifiants, comparé à l'effectif global de ce corps.

De même, la PNB se heurte encore aux problèmes d'automatisation, de l'information et de la communication, de transport, d'équipements, d'infrastructures et de gestion des ressources mises à sa disposition, bien que des efforts notables aient été faits par les divers partenaires en place dans les domaines des moyens roulants, de communication et des infrastructures (construction des îlots par exemple).

Sur le plan stratégique, un plan sectoriel spécifique a été élaboré avec l'appui technique des Pays-Bas et de la Belgique pour la période 2008-2017, sans consultation aucune avec les autres acteurs du secteur de sécurité.

Enfin, en termes de la réduction des effectifs pour atteindre le seuil de transition de 15 000 hommes fin 2008, le programme a raté son objectif et le programme DDR qui devait faciliter cette réduction a été clos le 31 décembre 2008. Le nouveau programme DDR en cours d'élaboration ne prend pas en compte les éléments de la police comme un groupe cible.

IV. PERSPECTIVES FUTURES

Dans la perspective de la transformation future des forces de défense et de sécurité burundaises (après les élections générales de 2010), le gouvernement a mis en place courant novembre 2008 la Commission nationale de sécurité (CNS) inscrite dans la Constitution et a procédé le mercredi 5 novembre à la désignation de ses 17 membres (14 hommes et 3 femmes).

Conformément aux dispositions constitutionnelles, la CNS est présidée par le président de la République et se compose de 9 membres représentant l'exécutif (présidence et gouvernement) et le législatif (Sénat et Assemblée), et de 8 membres représentant la société civile (Église, etc.). Sa principale tâche consiste dans l'élaboration de la politique nationale de défense et de sécurité et du plan de la RSS, ainsi que de sa gestion.

Un mémorandum d'entente relatif à l'appui à la RSS a été signé entre le gouvernement des Pays-Bas et celui du Burundi au troisième trimestre 2008, afin de permettre au gouvernement burundais et à ses partenaires traditionnels d'engager le processus de RSS suivant une approche globale et inclusive ainsi qu'une logique concertée.

V. DÉFIS, LEÇONS APPRISES ET RECOMMANDATIONS

Les défis

Les défis de la réforme de la PNB sont identiques à ceux de la FDN et peuvent se résumer comme suit, pour ne tenir compte que des aspects importants :

- Le processus de la RSS au Burundi a démarré dans un contexte d'incertitude (FNL toujours en rébellion) et de persistance des tensions politiques

(instabilité politique au niveau de l'Assemblée nationale), ainsi que de peur non totalement dissipée des populations (les nouvelles forces établies ne rassurent pas les populations). Cependant, il a connu une avancée soutenue en termes d'intégration, mais continue à faire face à de nombreux défis et autres incertitudes, notamment avec l'intégration des éléments FNL Palipehutu (3 500 combattants) et des dissidents de ce dernier mouvement dans les forces de défense et de sécurité avec la conclusion définitive de la paix le 4 décembre 2008, qui consacre également l'intégration du FNL dans les instances politiques, sécuritaires et administratives du pays.

- Malgré ce succès relatif au niveau de l'intégration et de la restructuration, le processus d'une véritable réforme en profondeur du secteur de sécurité n'a pas encore véritablement et réellement démarré au niveau de la PNB, et pourrait engendrer d'autres perturbations avec l'intégration des éléments du FNL et ses dissidents (déséquilibre ethnique en faveur des Hutu). De nombreux défis subsistent au sein des nouvelles forces constituées au regard de leur faiblesse opérationnelle, de leur manque de cohésion interne et de formation appropriée, ainsi que de leur peu de moyens logistiques et matériels, sans oublier que leur crédibilité est toujours entachée par les nombreuses violations des droits de l'Homme, les exactions en tout genre et l'impunité grandissante dont bénéficient ses membres.

Un autre défi majeur se situe au niveau de la traduction dans les faits de la volonté politique du gouvernement d'aborder le processus sous un angle global, inclusif, basé sur une politique de défense proprement élaborée et assortie d'un plan cohérent de réforme en profondeur. À cela, il faut ajouter l'absence d'une collaboration étroite entre, d'une part, les élus du peuple et le gouvernement, et, d'autre part, les élus du peuple et les forces de défense et de sécurité en matière de contrôle et de supervision du secteur de sécurité, au regard du poids de la tradition, ainsi que de la culture de « secret » en la matière.

Les leçons apprises

La réforme du secteur de sécurité au Burundi et singulièrement celle de la PNB sont pour le moment au stade de l'intégration et de la restructuration, et tirer une conclusion sévère à ce stade serait prématuré. Cependant, certaines leçons méritent d'être tirées, notamment :

- l'absence de coordination tant au niveau national qu'international, avec une multitude d'acteurs opérant de manière disparate, isolée et fragmentée, et ce sans tenir compte des priorités nationales et des réalités de terrain ;
- le manque d'implication et de consultation de la société civile et des institutions de contrôle et de supervision dans le processus en cours, manquement qui constitue un véritable obstacle à la gouvernance démocratique du secteur ;

- l'absence d'une réflexion globale, holistique et inclusive suivant la logique de l'OCDE adaptée aux réalités nationales et aux conditions de terrain. Cette absence a fait de ce processus, une démarche limitée aux forces de défense et de sécurité (FDN, SNR, PNB) et isolée, secteur par secteur ;
- l'absence de la conceptualisation d'un cadre global de RSS ;
- la faiblesse notoire de la constitution en matière de gouvernance démocratique et parlementaire du secteur de sécurité et l'absence du renforcement des capacités des organes de contrôle et de supervision du secteur. Ces manquements constituent également un véritable obstacle au processus de la RSS.

Le manque d'expertise et l'insuffisance des capacités techniques (en nombre et en qualité) des institutions régionales (Union africaine) et internationales (ONUB/BINUB) n'ont pas permis un bon encadrement du processus.

Recommandations

Il conviendrait désormais de prendre des mesures d'urgence en vue de relancer le processus de RSS sur de bonnes bases aussi bien au niveau de la PNB qu'au niveau de la FDN :

- Doter les missions de maintien de la paix au Burundi (UA et BUNUB) en ressources humaines compétentes et expérimentées en matière de RSS, tant en nombre, qu'en qualité.
- Prenant en compte la dimension « appropriation nationale du processus », les partenaires doivent s'impliquer davantage et directement dans le processus de renforcement des capacités techniques et morales des nouvelles forces de défense et de sécurité, au-delà des opérations sporadiques bilatérales, ainsi que dans le renforcement des capacités techniques des institutions de contrôle et de supervision, notamment les membres de l'Assemblée nationale et de la société civile.
- Appuyer techniquement les acteurs locaux dans le renforcement des capacités visant la planification du processus de RSS : évaluation des menaces ; élaboration de la politique nationale de défense et de sécurité ; élaboration des plans globaux et sectoriels de la RSS.
- Instituer les organes de coordination de la RSS tant au niveau national qu'international et impliquant les acteurs nationaux concernés, pour la cohésion et l'unité d'action au niveau du processus, et appuyer énergiquement le gouvernement pour la prise en compte de la démarche globale de RSS telle que suggérée par le document de l'OCDE qu'il faudrait réaménager en tenant compte des réalités du terrain.
- Promouvoir et faciliter la formation pour renforcer les capacités institutionnelles des membres de la police, leur éthique professionnelle et leur connaissance des instruments internationaux pour respecter les droits de

l'homme et les principes humanitaires.
mettre en œuvre des programmes accélérés de formation pour les combattants du FNL pour harmoniser leur niveau de formation et de connaissance avec les autres membres des forces de police.

CONCLUSION

La réforme de la PNB au Burundi a connu des hauts et des bas du fait des pesanteurs et autres obstacles, malgré la prédisposition du gouvernement à réaliser ce programme dans le temps ; cependant, un résultat appréciable au niveau de l'intégration et de la restructuration a été observé à cette date.

Le manque de succès tant au niveau du processus de DDR qu'au niveau de celui de la RSS a conduit le gouvernement à solliciter un financement additionnel auprès de la Banque mondiale et de certains partenaires bilatéraux pour un nouveau programme DDR. Celui-ci devrait faire progresser les opérations de rationalisation des forces de défense et de sécurité qui permettrait, avec la mise en place de la Commission nationale de sécurité et la signature de deux mémorandums d'entente avec les partenaires belges et hollandais pour faire redémarrer le processus de RSS sur des bases solides.

Cependant, renforcer les capacités techniques des institutions et autres organismes de contrôle, de supervision et de suivi du secteur de sécurité et de la RSS est une condition sine qua non pour le succès de ce processus.

De même, le renforcement des ressources humaines tant en qualité et en nombre pourrait constituer un atout majeur pour l'encadrement des acteurs nationaux impliqués dans le processus et favoriser la coordination au niveau international.

Enfin, la contribution d'autres organismes d'appui, d'étude e/ou de recherche en matière de RSS et de DDR, tels que l'ASSN (African Security Sector Network), l'ISS, etc., sera un plus dans la conduite de ces opérations en plus du support technique et financier des partenaires traditionnels bilatéraux et multilatéraux.

— Documents de référence

Accord de Arusha pour la réconciliation et la paix, Arusha, 28 août 2000.

Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues. Rapport d'activités : exercice 2006.

Constitution post-conflit de la république du Burundi.

HARIMENSHI, HERMENEGILDE, *Le rôle et les défis de la nouvelle police nationale burundaise en matière de protection des droits de l'Homme*, thèse de graduation, Chair UNESCO, Burundi, novembre 2005.

HUMAN RIGHTS WATCH, « *On s'enfuit quand on les voit : abus et impunité dans le Service national de renseignement* », octobre 2006 ; « Un lourd fardeau à porter : les violations des droits des enfants en détention au Burundi »., mars 2007.

International Crisis Group, « Burundi : la paix et la démocratie en danger », 30 novembre 2006.

Ligue burundaise des droits de l'Homme ITEKA, rapport annuel sur la situation des droits de l'Homme, 2006.

Stéphanie Pezard et Nicholas Florquin, *Les armes légères au Burundi : désarmer la population en temps de paix*, rapport spécial, Small Arms Survey et Ligue Iteka, mai 2007.

UNDP, « Transformation de la sécurité et justice transitionnelle : une approche programmatique de crises post-conflit », New York, 2003.

« République du Burundi et royaume de Belgique », dossier technique et financier, « Appui à la formation de la police du Burundi », document final, 2006.

Willy Nindorera, « Security Sector Reform in Burundi: Issues and Challenges for Improving Civilian Protection », CENAP/NSI Working Paper, July 2007.

Synthèse des débats

Les leçons apprises des trois expériences de RSS en Afrique francophone soulignent l'importance d'associer les acteurs et les praticiens de la sécurité au processus de réforme, afin qu'ils se l'approprient.

En outre, réagissant à la présentation de Renner Onana, les participants ont engagé des discussions interactives sur les avantages comparés de :

- l'approche holistique de la RSS, largement inspirée par les lignes directrices de l'OCDE ;
- l'approche sectorielle, consistant à définir quelques secteurs prioritaires sur lesquels doit se concentrer le processus de réforme, l'exemple type en la matière étant celui de la RDC où le choix a été fait de restreindre le processus de RSS aux trois secteurs de la défense, de la police et de la justice.

Les partisans de l'approche holistique ont fait valoir que le principal obstacle est l'absence de volonté politique et non le caractère simultané des réformes engagées. D'autres participants ont à l'inverse insisté sur la nécessité de revisiter la position de l'OCDE — qui pose l'approche holistique de la RSS comme un postulat de base et non comme un objectif à atteindre — en revenant à une approche sectorielle de la RSS qui s'avère plus opérationnelle sur le terrain. Ils ont fait valoir que les États n'ayant pas les moyens — notamment financiers — de mener une réforme holistique doivent faire le choix de réduire leurs ambitions et de se concentrer sur des réformes sectorielles réalistes. Cependant, un consensus s'est dégagé pour considérer qu'il convient de réconcilier les approches holistique et sectorielle. L'esprit et les objectifs de la réforme doivent être holistiques : en effet, certains aspects de la réforme doivent inévitablement être abordés de manière globale, comme par exemple la définition de l'appareil de sécurité en fonction des menaces qui ont été définies. De même, et de manière plus fondamentale encore, l'approche de la réforme doit être holistique dans la mesure où son objectif global doit être de soumettre le secteur de sécurité aux impératifs démocratiques : tout processus de RSS doit fondamentalement viser à développer le professionnalisme et l'efficacité des forces de sécurité afin que celles-ci soient aussi bien au service de la sécurité de l'État qu'à celui des populations. Cependant, dans un deuxième temps, il convient de définir une hiérarchie dans les priorités des réformes : c'est donc dans la mise en œuvre qu'il convient d'introduire une approche sectorielle.

Les participants ont également insisté sur la nécessité de cesser de considérer que la RSS est un concept uniquement adapté aux environnements de post-conflit. Certains États stables s'abritent derrière cette idée trop répandue pour éviter d'engager un processus de réforme : ils font valoir que n'étant pas en situation de post-conflit, la mise en œuvre de réforme dans le secteur de la

sécurité est dénuée de sens pour ce qui les concerne. Il est aujourd'hui absolument nécessaire de dissocier la RSS intervenant dans un contexte post-conflit afin de pouvoir en faire un instrument de prévention. Certains vont même jusqu'à considérer que c'est dans les États stables que peuvent s'opérer les réformes les plus profondes car ils disposent d'une marge de manœuvre plus importante et en sont moins réduits à se laisser imposer des réformes par les partenaires extérieurs. Il convient ainsi de différencier la nature et le contenu des différents processus de RSS :

- IDans les pays en situation de post-conflit, l'objectif de la RSS est de stabiliser les institutions ;
- IDans les pays stables, l'objectif est de consolider les institutions.

Enfin, les participants ont clairement montré les enjeux et les intérêts des partenaires internationaux — surtout les bilatéraux — dans le fait de contribuer à un processus de RSS (notamment sur une base sectorielle). Les processus de RSS mettent aussi en lumière la compétition entre les normes promues par les différents bailleurs internationaux. Ainsi, en RDC, les questions de doctrine des forces armées sont-elles dominées par les Américains tandis que les standards promus par les Belges et les Canadiens s'affrontent dans le domaine de la justice civile. Le secteur de la défense est soumis à la concurrence des approches chinoise et angolaise. Le secteur de la police voit s'affronter les tenants d'une approche en termes de police civile et les promoteurs du rétablissement d'une force de gendarmerie. L'absence de coordination entre les différents bailleurs internationaux est patente. Il est difficile pour les autorités nationales de s'y retrouver face à un nombre trop important de partenaires, dont la multiplication va, selon certains, « jusqu'à hypothéquer l'avenir du pays ».



CHAPITRE VII

La question de la pertinence du concept RSS dans les environnements africains francophones

*La question de la pertinence du concept RSS dans
les environnements africains francophones*

Introduction

La RSS, un concept adapté aux environnements francophones ?

David Chuter présente les origines doctrinales anglo-saxonnes de la RSS et brosse brièvement le tableau des conceptions de l'État et de l'armée qui sous-tendent le concept. Il souligne ainsi l'influence qu'ont eue sur la formalisation du concept de réforme du secteur de sécurité (RSS) la pensée libérale du XVIII^e siècle, les études portant sur les relations civilo-militaires dans les régimes militaires d'Amérique latine et les approches développées par les agences de développement. Ces approches doctrinales ont souvent insuffisamment appréhendé les réalités de terrain. C'est pourquoi Chuter met en garde contre toute transposition automatique et intégrale des doctrines, et plaide en faveur d'une adaptation du concept de RSS, prenant davantage en compte les spécificités africaines, allant jusqu'à suggérer des perspectives d'élaboration d'un concept africain de RSS en conformité avec les besoins de sécurité des populations.

Niagalé Bagayoko s'attache aux similarités et différences entre les systèmes de sécurité et les processus de RSS en Afrique anglophone et francophone. Elle analyse la façon dont fonctionnent les institutions de sécurité en Afrique anglophone et en Afrique francophone, en mettant l'accent sur les attributions des différentes institutions, leur structure et leur organisation, leurs relations mutuelles et le type de contrôle exercé sur elles. Elle suggère en conclusion quelques recommandations pour introduire des réformes adaptées aux environnements francophones africains.

La réforme du secteur sécurité : origines anglo-saxonnes et pertinence pour l’Afrique francophone

PAR DAVID CHUTER

Depuis presque une décennie, la réforme du secteur de sécurité (RSS) est devenue un dossier de grande importance pour les politiques étrangères et de sécurité des organisations internationales et des gouvernements occidentaux, ainsi que pour la conception et la mise en œuvre des opérations de paix. La RSS est de plus en plus citée comme outil incontournable pour la stabilisation et la reconstruction des pays en difficulté, et considérée comme un moyen de progresser plus vite vers la sortie de crise.

À toute instance sa définition de la RSS. Des Nations unies à l’Union européenne, en passant par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sans oublier les gouvernements nationaux ni les ONG, les « concepts », les « approches », les « *guidelines* », les « meilleures pratiques » prolifèrent de toutes parts. Bien évidemment, chaque organisation définit la RSS en fonction de son agenda. Pour l’OCDE, c’est un moyen de favoriser le développement social et économique ; pour les Nations unies, de gérer et de sortir des crises ; pour l’Union européenne, d’opérationnaliser sa politique étrangère et de sécurité, et de se faire visible sur le terrain. Pour certaines organisations dont les compétences en matière de sécurité ne sont pas évidentes, il convient d’élargir le concept afin de mettre en valeur leurs propres compétences (parlements, société civile, médias...). Par ailleurs, certains pays donateurs, très réticents à traiter avec le secteur de sécurité proprement dit, surtout dans les systèmes politiques pourris, sont plus à l’aise avec les acteurs non étatiques. Le concept de RSS est donc à la fois contesté et confus, et un accord général sur les grandes lignes et même les expressions utilisées est quasiment impossible²³².

La RSS est d’origine anglo-saxonne. Sur le plan politique, le concept date des initiatives du ministère du Développement (Department for International Development – DFID) du gouvernement travailliste élu en 1997. Sur le plan intellectuel, en revanche, il est ancré dans une longue tradition de pensée qui date du XVIII^e siècle. Cet article traite successivement de trois questions :

232. Voir : David Chuter, « Understanding Security Sector Reform », in *Journal of Security Sector management*, vol. 4, n° 2, 2006.

- La différence entre l'urgent besoin de réformer les secteurs de sécurité des pays africains francophones d'une part, et la doctrine de la RSS d'autre part.
- Les origines de la RSS dans la pensée politique et économique Anglo-saxonne, et ses liens avec d'autres doctrines et programmes, comme les Programmes d'ajustement structurel.
- La pertinence de la RSS pour l'Afrique francophone, par rapport à d'autres moyens de réformer le secteur de sécurité.

Un besoin incontesté de réformer les secteurs de sécurité des pays de l'Afrique francophone

Personne ne peut soutenir que les secteurs de sécurité des pays africains sont en parfait état. Les défauts sont connus : forces de sécurité peu performantes, souvent politisées, incapables de fournir une sécurité dans la vie quotidienne, parfois gangrenées par la corruption, et agissant en priorité pour les intérêts du régime plutôt que pour le peuple.

Mais force est de constater que ces défauts sont reconnus, et fortement critiqués, par les Africains eux-mêmes, depuis longtemps. Ils n'ont pas attendu les *guidelines* de la RSS pour identifier les faiblesses de leurs secteurs de sécurité, ni pour rechercher les solutions adaptées²³³. Toutefois, pendant la guerre froide, ces faiblesses – connues à l'époque – furent souvent pardonnées par l'Occident, qui recherchait avant tout des dirigeants africains forts, pour soutenir la lutte contre l'expansionnisme communiste en Afrique. En revanche, la capacité de l'État à protéger son peuple n'était pas particulièrement inscrite à l'ordre du jour. Ce paradoxe d'« hommes forts, États faibles²³⁴ » ne cesse d'avoir des retombées négatives. Les faiblesses politiques et techniques des secteurs de sécurité en Afrique aujourd'hui, si elles n'ont pas été directement provoquées par les puissances occidentales, ont bel et bien été soutenues pendant longtemps par elles.

Ces faiblesses trouvent leur origine également dans la période coloniale où les puissances coloniales ont conduit un vaste programme de RSS qui ne disait pas son nom. Les modèles traditionnels ont été rejetés en faveur d'un modèle qui n'était pas, de fait, européen, mais plutôt un modèle destiné à renforcer la position des Européens. Ainsi, le système militaire traditionnel a-t-il été supprimé et remplacé par une armée de métier, inconnue jusqu'alors en Afrique, avec pour mission la sécurisation du régime colonial. Les armées étaient souvent recrutées parmi les minorités ethniques, pour mieux assurer leur loyauté au régime. Les forces de police, de gendarmerie et de renseignement, ainsi que

233. Voir : colonel Kisukula Abeli Meitho, *La Désintégration de l'armée congolaise de Mobutu à Kabila*, L'Harmattan, Paris, 2001.

234. Antoine Glaser et Stephen Smith, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 2005, pp. 125-37.

le système de justice, avaient pour mission la répression de la dissidence et du nationalisme, et le maintien de l'ordre public. Rarement, voire jamais, la sécurité de la population locale a été prise en compte et la notion de responsabilité du secteur de sécurité devant le peuple était quasi inexistante. Aucune instance élue n'avait le pouvoir de débattre des questions de sécurité. Aujourd'hui, on ne peut pas reprocher aux dirigeants africains d'avoir instauré des organes de sécurité non responsables, et leur reprocher également d'avoir été les mauvais élèves des puissances coloniales.

Une grande partie du problème est là. En quittant l'Afrique, les puissances coloniales ont conduit un deuxième programme de RSS ; cette fois en vue de transformer les forces de sécurité coloniales en forces de sécurité des nations indépendantes. Les troupes coloniales ont été transformées en armées nationales, modèles réduits des armées des puissances coloniales. *Idem* pour la police et le système juridique. Souvent, les puissances coloniales ont fourni les officiers de haut rang pour commander les nouvelles armées, ainsi que des fonctionnaires et des policiers. Les constitutions, et le cadre juridique qui gouvernait les forces de sécurité, ont été souvent rédigées par les représentants des mêmes puissances coloniales. Ces puissances ont ouvert leurs écoles de formation à leurs ex-sujets coloniaux, assuré la direction des écoles de guerre et affecté des agents du gouvernement, civils et militaires, à leurs ex-colonies. Le système est toujours en vigueur, même si on trouve des « consultants » partout, et que les pays occidentaux non colonisateurs sont également impliqués.

Les gouvernements africains ont accepté tout cela. D'abord, la décision a été relativement libre. Les pères fondateurs de l'Afrique voulaient avant tout être « modernes », ce qui impliquait le rejet des traditions africaines et l'appropriation des structures occidentales, du moins au niveau de la forme. Mais la superposition de ces structures d'origine occidentale sur des sociétés qui restaient largement traditionnelles, même après des décennies de colonisation, a provoqué des difficultés diverses.

Surtout, la décision de suivre le modèle de l'armée de métier, pour les officiers et sous-officiers, est à l'origine des problèmes civilo-militaires depuis l'indépendance. Dans la plupart des traditions africaines, l'armée n'était pas un corps distinct de la société, mais plutôt une expression de cette même société en armes. En principe, tout homme était guerrier si besoin, et le commandement militaire n'était rien d'autre que la représentation des structures des pouvoirs traditionnels. Il en résultait que, à l'époque, la question des relations civilo-militaires ne se posait pas. On peut expliquer les problèmes depuis l'indépendance (coups d'État, gouvernements militaires, politisation des armées...) par la contradiction entre l'appropriation sans réserve d'un modèle étranger et la réalité sur le terrain. Pour être accepté, un secteur de sécurité, comme tout autre élément du pouvoir, devrait répondre aux besoins et aux normes de la société. On constate, même en Occident, que les structures sociales de contrôle

et de gestion de conflits constituent l'élément de base de tous les systèmes de sécurité. Un secteur de sécurité ne peut fonctionner correctement que s'il est accepté comme légitime par la société et répond aux normes historiques. Ce qui n'a pas été le cas pour les forces de sécurité africaines, construites avec enthousiasme sur le modèle occidental.

Les modèles adoptés par les nouveaux États indépendants nécessitent un niveau de financement adéquat et ne sont pas viables sans une richesse nationale de niveau européen, ce qui n'est jamais arrivé. En conséquence, les forces de sécurité sont mal payées, mal équipées et incapables de fournir la sécurité qui, seule, permet le développement économique et la stabilité politique. L'Afrique est piégée entre les missions confiées aux forces de sécurité et leur incapacité à les remplir. Évidemment, les membres des forces de sécurité, mal payés, deviennent corrompus pour survivre.

Ces problèmes sont bien compris, notamment par les Africains eux-mêmes, et une volonté populaire de les résoudre existe : on aurait pu imaginer des propositions pour l'amélioration du secteur de sécurité basées sur la réalité africaine. Cela n'a pas été le cas. Depuis un siècle, les élites africaines ont supposé que les solutions à leurs problèmes viendraient de modèles étrangers. Ainsi, le modèle de paix et de sécurité adopté pour l'Union africaine repose sur ceux des Nations unies et de l'Union européenne. Ce modèle, surtout l'élément européen, suppose des États forts et compétents, capables d'agir d'une façon efficace, sur la base d'intérêts collectifs identifiés. Mais cela n'est pas forcément le cas en Afrique.

Les origines de la RSS

Si on considère que les secteurs de sécurité africains ont été reformés par les Occidentaux une fois pendant la période coloniale, une deuxième fois au moment de l'indépendance, et plusieurs fois depuis d'une façon *ad hoc*, on ne s'étonnera pas de constater que le concept de RSS, tel qu'il est appliqué en Afrique aujourd'hui, soit lui aussi très influencé par la tradition européenne et nord-américaine. Les partenaires occidentaux, ainsi que les élites africaines, continuent à estimer qu'un système qui n'est pas performant parce qu'il est trop distant des réalités africaines peut être amélioré par un plus grand éloignement desdites réalités en faveur de l'appropriation accrue des modèles étrangers.

Les origines de la RSS sont triples²³⁵ :

- D'abord, la pensée libérale politique, qui a toujours eu une certaine conception de l'État. Depuis le XVII^e siècle, l'idée des « droits naturels » est présente dans la pensée des philosophes tels que Grotius et Locke. Ce dernier a notamment développé une conception selon laquelle la plus grande menace à ces droits (vie, liberté et activité économique) est un État fort avec une

235. Voir : David Chuter, « Civil-military Relations: Is there Really a Problem? » in *Journal of Security Sector Management*, vol. 7, n° 2, 2009.

armée trop puissante : il convient, donc, de chercher à limiter leurs pouvoirs au maximum. Ce modèle a profondément influencé les pères fondateurs de la Révolution américaine, et la tradition de la pensée politique des États-Unis depuis.

- Le deuxième élément constitutif de la RSS est la tradition d'analyse des relations civilo-militaires (RCM), développée depuis les années cinquante par des politologues britanniques et américains²³⁶, qui ont commencé à étudier les gouvernements militaires de l'Amérique latine avant d'étendre leurs analyses aux nouveaux régimes militaires, de l'Égypte (1952) à la Corée du Sud (1960) en passant par le Pakistan (1958) et de nombreux pays africains très vite après leur indépendance. Même l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle en 1958 a été interprétée par certains comme un coup d'État militaire. Ces politologues, qui n'étaient ni des experts régionaux, ni des experts de la sécurité, et qui ne disposaient pas, pour la plupart d'entre eux, d'informations fiables sur les pays concernés, ont néanmoins trouvé un cadre intellectuel dans les présupposés de la science politique américaine, inspirées par la tradition de la politique libérale que nous venons de décrire. Avant tout, cette discipline voyait (sur le modèle de la vie politique américaine) une lutte continue et acharnée entre les acteurs politiques de chaque pays pour maximiser leur pouvoir. Dans cette optique, les institutions, y compris l'armée, jouaient toutes le même jeu. Mais l'armée, en vertu de sa discipline et de son organisation, était la mieux placée pour augmenter sa puissance, et, le cas échéant, prendre le pouvoir politique. Dans tout système politique, donc, et à tout moment, l'armée pouvait être prête à renverser un gouvernement « civil ». L'objectif de ce modèle est un outil militaire rendu obéissant et inefficace par les contre-pouvoirs organisés contre lui. Outre cette catégorie des « civils » (ministres et fonctionnaires confondus, paraît-il), d'autres acteurs sont également évoqués, notamment les élus, la « société civile » et les médias²³⁷.
- Le troisième élément qui a nourri la pensée de la RSS est la problématique du développement. Au lendemain de l'indépendance des pays africains, on imaginait le développement économique et social rapide du continent, se-

236. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957; S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, London, Pall Mall, Press, 1962. Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971, dont l'orientation n'est pas identique.

237. Ces hypothèses restent très influentes. Le présent auteur se souvient, en Afrique du Sud en 1993, avoir été poursuivi par les militants du African National Congress, agitant leurs copies du livre de Huntington, et lui demandant comment empêcher un coup d'État militaire dans une future Afrique du Sud démocratique. Il convient d'ajouter que, après 1994, la structure du ministère de la Défense à Pretoria suivait de près le « modèle équilibré » de Huntington. À la surprise générale, ce modèle fonctionnait très mal. Toujours dans l'objectif du « contrôle » des militaires, le besoin d'un système efficace avait initialement échappé le gouvernement.

lon le modèle occidental (industrie, infrastructure, transports...). Les prêts ont été donc offerts avec insistance, à un taux d'intérêt raisonnable, pour financer la transformation des économies traditionnelles en économies dites modernes. Dans ce contexte, le secteur de sécurité, et surtout la défense, semblait sans intérêt, et susceptible de détourner des ressources nécessaires au développement : les budgets du secteur de sécurité représentaient un gaspillage total. Les grands donateurs nationaux et internationaux ont ainsi partagé une hostilité envers le secteur de sécurité, et une nette préférence pour travailler avec les « contre-pouvoirs » dans les pays africains. Même aujourd'hui, les agents des ministères du Développement de plusieurs grands pays donateurs, souvent grands financeurs de la RSS, sont formellement empêchés d'avoir des contacts avec les militaires ou les policiers. De préférence, ils financent les actions visant à accroître le contrôle du système de sécurité par les parlementaires et la « société civile ».

Cette hostilité envers le système de sécurité, et notamment les armées, a cependant largement diminué : l'OCDE, par exemple, critique farouche du secteur de sécurité dans le passé, a commencé à beaucoup mieux comprendre l'importance de celui-ci, faisant sienne la formule consacrée : « aucun développement sans sécurité, aucune sécurité sans développement ». C'est la foi dans ce principe qui a amené les développeurs vers un rapprochement prudent avec les secteurs de sécurité africains, dans une logique pleinement située dans la tradition de la pensée libérale et de la minimisation des pouvoirs étatiques.

La RSS : quel intérêt pour l'Afrique francophone ?

Chacun s'accorde pour reconnaître que les secteurs de sécurité de plusieurs pays africains francophones ne fonctionnent pas correctement, ni au niveau de la capacité professionnelle, ni au niveau de la responsabilité envers la population. La question n'est pas là cependant. Par ailleurs, chacun s'accorde aussi à reconnaître qu'il faut un secteur de sécurité efficace, géré d'une façon qui réponde aux normes démocratiques et aux besoins du peuple. La question n'est pas là non plus.

La question est d'abord de savoir si la doctrine de la RSS, largement fondée sur un héritage issu du contexte européen et américain, doit être adoptée en tant que telle d'abord par l'Afrique en générale²³⁸. Ensuite, vu l'influence de la pensée libérale anglo-saxonne dans cet héritage, il faut décider à quel point cette doctrine doit être adaptée plus précisément aux réalités de l'Afrique francophone,

238. Anne Fitz-Gerald & Sylvie Jackson, « Developing a Measurement System for Security Sector Interventions », *Journal of Security Sector Management*, vol. 6, No 1 (March 2008) ; Lauren Hutton, *A bridge too far? Considering security sector reform in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria, *Occasional Paper 186*, May 2009.

Les solutions souvent évoquées lors des débats sur la RSS ne sont, en Afrique, ni inconnues, ni étrangères aux traditions africaines²³⁹. Il n'est nul besoin d'attendre les visites des équipes d'experts occidentaux pour convaincre les Africains qu'il est souhaitable de créer des forces de sécurité légitimes et efficaces. En effet, l'un des premiers exercices de la RSS a été conduit en Afrique du Sud entre 1994 et 1998. Il a été inspiré et piloté selon les besoins du pays même, avec un conseil technique discret de la part de certains étrangers, et sous le contrôle des acteurs locaux. Les Sud-Africains ont toujours refusé de qualifier cet exercice de « RSS », repoussant ainsi symboliquement une logique venue de l'extérieur.

Les experts étrangers bien qualifiés peuvent jouer un rôle utile de conseil dans les exercices de RSS, s'appuyant sur leurs expériences personnelles des autres pays, sur les initiatives qui ont réussi et sur celles qui ont échoué. Mais, en dernière instance, il faut que le pays concerné prenne ses propres décisions, en fonction de ses propres besoins.

La solution évidente, c'est un concept africain, basé sur la réalité du terrain. Il ne s'agit pas cependant de s'atteler à une nouvelle construction intellectuelle : l'important, c'est l'objectif. Quel secteur de sécurité veut-on pour l'Afrique actuelle ? Avec quelles caractéristiques ? Quelles sont les faiblesses des systèmes actuels ? Quelles sont donc les mesures à prendre, compte tenu des spécificités africaines des différentes régions ? Il ne s'agit pas non plus d'un concept « francophone » de la RSS, concurrent de l'« anglo-saxon ». Il est plutôt question de reconnaître les spécificités des pays africains francophones, ainsi que, bien évidemment, les différences entre eux.

Il n'est pas stupide d'imaginer que l'Afrique peut également développer non pas un autre concept réducteur de RSS, mais plutôt une vision des secteurs de sécurité efficaces et honnêtes, basée sur une réalité continentale et régionale. Cette vision prendrait en compte l'histoire et la culture de l'Afrique dans toute sa diversité. Elle s'appuierait sur les traditions consensuelles de prise de décision et de règlement pacifique des conflits. Elle s'appuierait, également, sur les fortes traditions sociales du continent, en envisageant des forces de sécurité basées plutôt sur les communautés locales, les milices et des services de police pas nécessairement tous professionnels, pour mieux protéger la population. Elle s'appuierait, enfin, sur la diversité de ce vaste continent pour mieux la prendre en compte.

239. Rocky Williams, « Africa and the challenges of security sector reform », in *Building stability in Africa: challenges for the new millennium*, Monograph 46, Institute for Security Studies, Pretoria, 2000.

Similarités et différences entre les systèmes de sécurité d'Afrique francophone et anglophone

PAR NIAGALÉ BAGAYOKO

Depuis la fin des années 90, le concept de réforme du secteur de sécurité (RSS), qui s'efforce de promouvoir une approche coordonnée de réformes dans les divers secteurs composant les systèmes de sécurité (la défense, la police, la justice, le renseignement, les douanes...) tout en visant à introduire un renforcement du contrôle démocratique exercé sur les acteurs de sécurité, est apparu comme l'une des principales activités visant à faire progresser la paix et la stabilité sur le continent africain.

Au cours des dernières années, les pays anglophones sont apparus comme plus ouverts aux changements (administration des ministères de la Défense, relativement indépendante des forces armées ; supervision parlementaire ; responsabilité des acteurs de sécurité devant les instances supérieures de contrôle budgétaire ; implication des médiateurs de la République et des commissions des droits de l'Homme, etc.) que leurs homologues francophones. Une telle situation reflète en partie les progrès réalisés par nombre de pays anglophones dans le cadre des processus de transition démocratique. Un autre facteur a été la promotion active de l'approche RSS dans des pays comme la Sierra Leone et le Ghana.

Les échanges de bonnes pratiques entre les pays anglophones, tout comme l'influence positive du modèle de réforme sud-africain, sont également à l'origine d'un certain nombre d'avancées. La situation est bien entendu loin d'être idéale : dans de nombreux pays anglophones, les ministères de la Défense et de la Sécurité tendent toujours à être sous-équipés ; les mécanismes de responsabilité « horizontale » – devant les corps d'audit, les médiateurs, les commissions aux droits de l'Homme, etc. – sont encore trop faibles, tandis que les militaires sont souvent mieux dotés que les forces de police. Cependant, on ne peut pas nier que la gestion de la sécurité s'est améliorée dans l'espace africain anglophone.

Les pays africains francophones sont habituellement présentés comme ayant connu peu de transformation significative dans la gestion de leurs appareils de sécurité. Les récents coups de force des militaires dans plusieurs États francophones (Guinée et Mauritanie notamment) sont perçus comme un symptôme dramatique de l'absence de progrès dans la gestion de la sécurité. La situation

est pourtant plus complexe qu'il n'y paraît : un certain nombre de pays africains francophones, y compris les pays non démocratiques, sont en réalité entrés, souvent sur la pointe des pieds, dans un processus de réforme de leurs appareils de sécurité. Le plus souvent, ces processus de réforme (exception faite de celui entrepris depuis 2008 en République centrafricaine) ont été entrepris sans le label de RSS. Il n'en demeure pas moins que ces processus aboutissent, dans les faits, à la professionnalisation et à la responsabilisation des forces de sécurité, ce qui est l'objectif primordial de l'approche RSS, et laisse donc penser que les principes généraux du concept de RSS sont tout à fait pertinents pour l'Afrique francophone.

Toutefois, tout en reconnaissant la validité des principes généraux de la RSS, au-delà du partage d'une langue commune, la majorité des États africains francophones partage aussi un modèle spécifique, sur le plan institutionnel, organisationnel et procédural. Ces particularités propres à l'Afrique francophone n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la conceptualisation initiale de la RSS. Aujourd'hui, il apparaît crucial que les politiques de réforme engagées en Afrique francophone adaptent les principes généraux, visant à inscrire la gouvernance des systèmes de sécurité dans un cadre démocratique, au cadre institutionnel et organisationnel propre aux États francophones. Pour ce faire, il importe de développer une connaissance approfondie des similitudes et des différences existant entre les États anglophones et francophones d'Afrique.

Cet article vise à offrir un état des lieux des dispositifs institutionnels et organisationnels qui constituent le cadre dans lequel opèrent les acteurs de sécurité dans les pays d'Afrique francophone et d'Afrique anglophone. Sont ici passées en revue les anciennes colonies françaises (le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, le Congo, la Côte d'Ivoire, la République centrafricaine, le Gabon, la Guinée, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo) et les anciennes colonies britanniques et américaine (le Botswana, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Liberia, le Malawi, Maurice, la Namibie, le Nigeria, la Sierra Leone, la Somalie, l'Afrique du Sud, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe).

L'objectif de ce texte n'est pas d'établir une évaluation comparative des modèles d'organisation francophone et anglophone, pas plus qu'il n'est de définir des critères de performance à l'aune desquels pourraient être systématiquement jaugés ces derniers. Son ambition est plutôt d'établir une vue d'ensemble présentant les similarités et les différences existant dans le fonctionnement des systèmes de sécurité des pays africains francophones et anglophones. Elle est aussi de suggérer des voies à suivre afin d'éviter que certains préceptes de l'approche RSS, initialement définis pour être mis en œuvre dans des environnements de tradition institutionnelle anglo-saxonne, ne soit appliqués à mauvais escient dans des environnements de tradition différente. En dernière analyse, l'objectif est d'identifier les bonnes pratiques existant dans les pays

africains aussi bien anglophones que francophones, certaines solutions, particulièrement en matière de contrôle démocratique, pouvant aisément être transposées d'un espace à un autre.

Les cadres institutionnels

L'ensemble des pays africains francophones disposent d'un système présidentiel centralisé dans lequel les acteurs de sécurité se réfèrent directement ou indirectement au président de la République. Bien que les pays anglophones aient initialement hérité d'une tradition de gouvernement parlementariste, le présidentielisme a en réalité prévalu dans la plupart d'entre eux. Ainsi, en Afrique francophone comme anglophone, la prédominance de la branche exécutive sur les questions de défense et de sécurité a-t-elle eu pour corollaire le rôle réduit joué par les parlements.

Le rôle central du président de la République

En Afrique francophone, le présidentielisme faisait partie de l'héritage colonial initial. En effet, immédiatement après leur indépendance, toutes les anciennes colonies françaises se sont dotées d'une constitution sur le modèle de l'ancienne métropole. L'adoption de lois fondamentales inspirées de la Constitution française de la V^e République – pour ne pas dire calquées sur celle-ci – a eu pour résultat une concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif pour ce qui a trait à la gestion des questions de défense et de sécurité. Une caractéristique majeure des constitutions des États africains francophones (tout comme de la constitution française) est en effet de consacrer la prééminence du président de la République sur toutes les questions de sécurité (*voir l'article de Christophe Kougniazondé, chapitre I*). Selon ces cadres constitutionnels, le président a le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires. Il peut également endosser des « pouvoirs exceptionnels » en cas de crise et a la capacité de déclarer l'état d'urgence, bien que cela ne soit possible qu'après consultation du Conseil des ministres. Par ailleurs, il est important de noter que, au-delà des influences issues de la tradition institutionnelle française, la plupart des constitutions d'Afrique francophone (à l'exception de celles du Cameroun, du Togo, de la Guinée, du Niger et du Sénégal) ont aussi intégré des dispositions inspirées de la Constitution américaine : le président est ainsi désigné par ces constitutions comme « commandant en chef suprême des forces armées », une telle disposition ayant à l'évidence contribué à accroître la suprématie présidentielle sur les affaires de défense.

Initialement, les dispositions constitutionnelles, adoptées par une majorité de pays africains anglophones immédiatement après leur indépendance, reflétaient clairement l'héritage britannique et consacraient notamment le parlementarisme et la *common law*. Cependant, la plupart des pays africains anglophones ont rapidement évolué vers des régimes de type présidentieliste, rompant ainsi avec

le système parlementaire de Westminster institué au moment de l'indépendance et convergeant en conséquence vers le système des pays africains francophones. Actuellement, la quasi-totalité des constitutions des anciennes colonies britanniques (hormis celles de l'Éthiopie, du Lesotho et du Swaziland) institue un régime présidentiel. Par ailleurs, il est intéressant de constater que les pays anglophones, tout comme leurs homologues francophones, ont pour beaucoup d'entre eux repris à leur compte les dispositions inspirées de la Constitution américaine, faisant du président de la République le chef suprême des forces armées et lui attribuant le pouvoir ultime de décider de l'usage opérationnel de toutes les forces de sécurité.

Ainsi, les présidents de la République des pays africains anglophones disposent-ils de prérogatives comparables à celles de leurs pairs d'Afrique francophone pour ce qui concerne les questions de défense et de sécurité. Dans les pays anglophones, le président nomme les ministres en charge des ministères de la Défense, de l'Intérieur et des Renseignements. Il détient également les pouvoirs exécutifs pour nommer les commandants des forces de défense et de sécurité, tels que le chef d'état-major des forces armées, l'inspecteur général des forces de police ou encore l'inspecteur général des services de renseignement.

En Afrique anglophone comme en Afrique francophone, la branche exécutive jouit donc de la majorité des prérogatives en matière de sécurité, et cela le plus souvent au détriment des parlements. Pourtant, dans les deux ensembles de pays, les parlementaires sont, en principe, dotés par les constitutions de pouvoirs non négligeables.

Le rôle des parlements

En Afrique anglophone comme en Afrique francophone, le contrôle parlementaire des systèmes de sécurité est prévu par la plupart des constitutions. La majorité des constitutions francophones précise ainsi que le parlement a la responsabilité de la déclaration de guerre et de la ratification des accords de paix. De plus, à l'instar de la Constitution française, la majorité des constitutions reconnaît que « les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale » relèvent du domaine de la loi. En outre, l'Assemblée nationale peut demander instamment aux forces de sécurité de défendre le territoire national, ou approuver ou amender toute loi relative à de nouvelles alliances. Dans certains cas, elle doit approuver tout engagement des forces armées à l'étranger. Dans des pays comme le Bénin et le Niger, le parlement a la responsabilité d'adopter les lois qui ratifient toute alliance internationale : cela inclut les accords d'assistance et de coopération militaires. Généralement, l'Assemblée nationale a le pouvoir de contrôler les actions du gouvernement par le biais : de l'examen du budget (ce qui inclut la faculté d'approuver les fonds alloués aux diverses structures de sécurité, de les revoir à la baisse ou à

la hausse, ou de rediriger ces allocations vers d'autres secteurs) ; des questions au gouvernement ; des commissions parlementaires permanentes (sur la défense nationale, la sécurité, la justice et la protection civile). Comme toute autre commission permanente, ces commissions ont pour mission de contrôler les actions du gouvernement : elles peuvent auditionner les ministres et tout autre responsable dont le témoignage est susceptible d'être utile à leurs travaux et à leurs délibérations. Les commissions reçoivent pour examen les projets de loi du gouvernement mais, dans certains pays, tels que le Bénin et le Mali, elles peuvent également proposer des lois relatives aux questions de sécurité. Ces commissions sont cependant principalement en charge de mener des missions d'information et de rédiger des amendements.

Dans les pays anglophones comme francophones, les parlements ont le pouvoir de former des commissions parlementaires sur les questions de sécurité. Tous les parlements des pays d'Afrique anglophone (excepté au Lesotho et au Malawi) ont ainsi des commissions parlementaires responsables de la supervision du secteur de sécurité. Dans les grands pays, tels le Nigeria et l'Afrique du Sud, on trouve des commissions séparées sur la défense (en plus de celle-ci, le Sénat du Nigeria possède des commissions spécifiques examinant les questions relatives à l'armée de terre, l'armée de l'air et la marine), sur la police (protection et sécurité en Afrique du Sud) et les services de renseignement. Dans les parlements plus modestes, tels ceux du Ghana et de Zambie, la défense et l'intérieur sont regroupés sous l'égide d'une seule commission.

Il existe également des commissions sur les finances et les comptes publics, qui ont notamment pour vocation de débattre, d'approuver et de réviser les budgets de la défense, de la sécurité intérieure et des services de renseignement. Les commissions ont également le pouvoir de mener des enquêtes sur les questions de sécurité. Cela inclut le pouvoir de convoquer pour audition devant le parlement les ministres et les responsables des services de sécurité pour qu'ils défendent leurs actions.

Le rôle des parlements, tel qu'établi par les constitutions, est donc très similaire en Afrique francophone et en Afrique anglophone. Cependant, dans ces deux groupes de pays, les dispositions constitutionnelles relatives à la supervision parlementaire des systèmes de sécurité, qui indubitablement reconnaissent des pouvoirs non négligeables aux parlements, ont été plus que souvent ignorées dans la pratique.

Les structures décisionnelles

Le Conseil national de sécurité et les hauts conseils de défense nationale

Dans la plupart des pays africains anglophones, les nominations et les décisions en matière de sécurité sont supposées être prises par des organes collégiaux mis en place pour conseiller le président de la République. Ces organes jouent un rôle d'importance dans le processus de décision. Le cabinet, rattaché

au Premier ministre, est la plus haute instance décisionnelle du gouvernement et est habilité à traiter des questions relevant de la politique de sécurité nationale. Cependant, à la tête de tous les organes de sécurité nationale, se trouve le Conseil national de sécurité (CNS) qui coordonne toute la politique de sécurité et conseille le président sur les questions de sécurité nationale. Placé sous le contrôle direct de la présidence, le CNS est dirigé par un Conseiller national de sécurité (comme au Nigeria) ou un coordinateur national de sécurité (comme au Ghana et en Sierra Leone). Les réunions du CNS sont dirigées par le président de la République et rassemblent les ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur et des Finances, et d'autres ministres du choix du président. Les autres membres du CNS sont le chef d'état-major des armées, l'inspecteur général de la police et les directeurs des diverses agences de renseignement. L'influence du CNS varie bien sûr d'un pays à l'autre.

Deux autres organes nationaux importants, que l'on peut trouver dans les pays anglophones, sont le Conseil de défense et le Conseil de police :

- Connu en tant que Conseil des forces armées dans certains pays (au Ghana et en Gambie, par exemple), le Conseil de défense a principalement la charge de conseiller le président de la République sur la politique de défense et agit comme un mécanisme de contrôle et de supervision des forces de défense. Il est présidé par le président de la République lui-même, sauf au Ghana où c'est le vice-président qui a cette responsabilité. Les autres membres sont les ministres de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Intérieur, le chef d'état-major des forces armées ainsi que les chefs des différentes armées (terre, air, mer) ; le président peut nommer d'autres membres. Le Conseil de défense n'est qu'un organe consultatif et, en pratique, le président de la République prend souvent les décisions relatives à la défense sans avoir recours à lui, en particulier dans les pays peu démocratiques.
- Le Conseil de police a la charge principale de conseiller le président de la République sur les questions de sécurité publique. Il est, dans certains pays, présidé par le vice-président (comme au Ghana) et, dans d'autres, par le président de la République lui-même (comme au Nigeria). Le Conseil de police inclut le ministre de l'Intérieur, l'inspecteur général de la police (également appelé « commissaire général de police » dans certains pays), le procureur général (*general attorney*) et d'autres membres pouvant être nommés par le président.

Enfin, il est intéressant de mentionner le fait que, depuis une dizaine d'années, ont été introduites dans les pays anglophones des procédures interministérielles (*White Papers, National Security Strategy, Strategic Defense Review...*) visant à développer au niveau gouvernemental une approche coordonnée et intégrée sur les questions de sécurité.

En Afrique francophone, en dehors du Conseil des ministres (placé sous

l'autorité du président de la République ou du Premier ministre, selon que l'on soit en régime présidentiel ou pas) qui est en théorie le premier échelon de coordination, il n'existe pas de procédures intégrées pour traiter des questions de défense extérieure, de sécurité intérieure, de renseignement, etc., au sein d'un seul cadre politique coordonné au niveau interministériel. Le CNS n'a ainsi pas d'équivalent. Dans la plupart des pays, cependant, la Constitution a mis en place des Hauts Conseils de défense nationale ou des Conseils supérieurs de défense, qui sont en réalité assez comparables aux Conseils de défense que l'on peut trouver en Afrique anglophone. Ces Hauts Conseils, modelés sur leur équivalent français, sont placés sous la direction du président de la République et réunissent tous les ministres impliqués dans les questions de défense (le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le ministre des Eaux et Forêts, le ministre de la Communication, le ministre des Transports). Bien que censées réfléchir à des orientations stratégiques en matière de défense et sécurité, ces structures ne sont pourtant centrées que sur la défense et la politique militaire. Elles sont dotées d'un secrétaire général, qui coordonne l'action des « représentants de la défense », officiers supérieurs dont le rôle est de notifier aux différents ministères la nécessité de prendre en compte les questions de défense dans leur planification stratégique. Le rôle de ces conseils n'est que consultatif. Ils ne sont en aucun cas des instances décisionnaires et leur influence est en réalité assez marginale, voire nulle. En outre, la plupart des pays francophones ne possèdent pas de structure de coordination pour traiter des questions de sécurité intérieure. Le Burkina Faso représente, cependant, une exception intéressante. En effet, depuis 2001, une cellule de coordination des forces de sécurité intérieure a été mise en place dans ce pays. Cette cellule, placée directement sous la responsabilité du ministre en charge de la Sécurité, inclut le chef de cabinet du ministre, le directeur général de la gendarmerie nationale, le directeur de la police nationale et le chef d'état-major des sapeurs-pompiers. Son rôle est de coordonner, concevoir et superviser les politiques de sécurité intérieure, et d'organiser les activités des forces chargées de faire appliquer la loi, à la fois dans leurs missions administratives et d'investigation. Cette cellule supervise également les activités des forces armées lorsque celles-ci sont appelées à protéger les institutions, les biens et les personnes. Elle programme en outre l'acquisition de l'équipement et du matériel utilisés par les forces de sécurité.

L'organisation des ministères de la Défense

Une différence significative entre les pays francophones et anglophones d'Afrique réside dans l'organisation même des ministères de la Défense.

Dans la majorité des pays anglophones, l'organisation de ce ministère (ou Département de la défense) est inspirée du modèle britannique. Les commandants opérationnels des forces travaillent ainsi en étroite collaboration avec une

administration civile. À la tête du ministère de la Défense, un ministre civil est nommé par le président de la République, hormis pour le Lesotho (où le ministre de la Défense est le Premier ministre), le Swaziland et Maurice (où le ministre de la Défense est un parlementaire nommé par le Premier ministre). Le ministère de la Défense, qui est chargé du développement et de la mise en œuvre de la politique de défense nationale, est constitué comme suit :

- Une administration civile de la défense (dite Secrétariat à la défense), dirigée par un secrétaire (permanent) à la défense, personnalité civile qui conseille le ministre de la Défense sur les questions politico-militaires.
- Un état-major, placé sous la responsabilité du chef d'état-major (aussi appelé « commandant des forces » dans certains pays). Le chef d'état-major est responsable du commandement opérationnel des forces armées et conseille le ministre de la Défense sur toute question opérationnelle relative à la défense nationale.

Grâce à cette chaîne de responsabilités partagées, le fonctionnement du ministère de la Défense dans de nombreux pays africains anglophones est donc favorable au contrôle civil interne des forces armées. Une telle distinction entre les fonctions civiles et militaires est loin d'être répandue au sein des ministères de la Défense des pays africains francophones qui sont dans leur quasi-totalité uniquement dirigés et administrés par des militaires.

Les types de forces de défense

Certaines forces de défense qui existent en Afrique francophone (les gardes présidentielles d'un côté et les gardes nationales de l'autre) n'ont pas de réel équivalent en Afrique anglophone. En outre, les forces de défense des pays francophones sont souvent officiellement chargées de missions de développement, ce qui n'est pas le cas des forces armées anglophones.

Les gardes républicaines/présidentielles

Les gardes présidentielles – appelées « gardes républicaines » dans certains pays francophones en référence à la garde républicaine française – sont très répandues dans les pays africains francophones. Officiellement, la garde présidentielle a pour mission de protéger le chef de l'État dans ses lieux de résidence ou lors de ses déplacements à l'intérieur du pays et à l'étranger. Les membres des gardes présidentielles sont habituellement recrutés dans les rangs militaires et de la gendarmerie. Cependant, les gardes présidentielles sont souvent des corps prétoriens, presque exclusivement constituées sur la base de leur loyauté envers le président et recrutées selon des critères ethniques : en Guinée, la garde est d'ailleurs appelée « garde prétorienne ».

Les gardes présidentielles sont l'un des symptômes majeurs de la compétition existant au sein même des forces armées et des chaînes de commandement

parallèles qui résultent de cette compétition. Même si elles sont formellement intégrées à la chaîne de commandement des forces armées, ces gardes présidentielles ne relèvent pas du chef d'état-major du ministère de la Défense : ces unités ne sont responsables que devant le président. Il s'avère que les gardes présidentielles sont le corps de sécurité central dans des pays francophones non démocratiques. Elles bénéficient de traitement de faveur et sont le plus souvent mieux équipées et entraînées que le reste des forces armées. Souvent exclusivement vouées à la défense du régime plutôt qu'à celle des institutions dont le président de la République n'est que l'incarnation, elles se rendent coupables de nombreux abus et jouissent également d'une quasi-immunité pour les crimes et délits qu'elles commettent.

Dans les pays plus démocratiques, les gardes présidentielles jouissent d'un statut spécial : ce sont souvent des forces de sécurité autonomes bien qu'elles soient techniquement assujetties à la juridiction des forces armées. Dans certains pays francophones, les gardes présidentielles ont été réformées : c'est le cas au Niger, où l'ancienne garde républicaine (le plus vieux corps des forces armées nigériennes existant) a fusionné en 1997 avec les membres des anciens mouvements rebelles et a été incorporée aux forces armées à la suite des accords de paix signés entre 1995 et 1998. Les nouvelles forces sont maintenant appelées Forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS) et constituent un corps autonome qui relève de la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Les FNIS sont chargées du maintien de l'ordre dans certaines régions, principalement en zones rurales, et de la protection des bâtiments publics dans les centres urbains. Elles peuvent aussi garantir la protection des hauts responsables lors de leurs déplacements en zones rurales.

Par le passé, un certain nombre de pays anglophones ont fait l'expérience (malheureuse) des gardes présidentielles. Au Ghana, Kwamé Nkrumah avait créé le régiment de la garde rapprochée du président de la République dans les années 90. Jerry Rawlings avait également ses propres unités spéciales de protection. Aujourd'hui, les gardes présidentielles/républicaines officielles sont rares dans les pays anglophones. Cependant, dans la pratique, quelques pays, dont la Gambie, le Nigeria et le Zimbabwe, disposent de brigades spéciales au sein de l'armée, qui assurent la protection du président. On peut considérer que les pays francophones diffèrent de leurs homologues anglophones en ce que les gardes présidentielles sont véritablement institutionnalisées et représentent dans un certain nombre de cas la colonne vertébrale de la sécurité du régime.

Les gardes nationales

Dans les pays francophones de la bande sahélienne (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad), certaines unités des forces armées, appelées gardes nationales, remplissent des missions particulières. Ces forces ne doivent en aucun cas être confondues avec les gardes présidentielles. Elles sont particulières en ce

qu'elles remplissent un certain nombre de fonctions à la fois civiles et militaires. La garde nationale est une force extrêmement décentralisée, présente sur tout le territoire et travaillant essentiellement au profit des administrations et des populations. Au Mali et en Mauritanie, elle contribue au maintien de l'ordre et à la sûreté publique aussi bien qu'au contrôle général des communautés territoriales ; elle est aussi chargée d'assurer la sécurité des institutions politiques et administratives sur tout le territoire. Elle est également impliquée dans la gestion des services pénitentiaires. Le propre de la garde nationale est sa capacité à se muer en une force d'intervention offensive, servant aux côtés des unités combattantes de l'armée. Elle dépend sur le plan organisationnel du ministre de la Défense mais, en opérations, elle est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Généralement, un chef d'état-major spécifique dirige, coordonne et contrôle les activités des commandants de division et des chefs d'unités de la garde, eux-mêmes placés à la tête des unités territoriales dans les provinces. Sur le terrain, son organisation suit le tracé de la division administrative du pays. Les gardes nationales présentent un intérêt tout particulier car certaines d'entre elles ont été récemment réformées de façon à intégrer les membres d'anciens mouvements rebelles de la région du Sahel. Au Mali notamment, des unités méharistes, souvent composées d'anciens rebelles touaregs, ont été mises sur pied et déployées dans les régions nord du pays. Les gardes nationales de la bande sahélienne n'ont pas d'équivalent en Afrique anglophone. Le Nigeria a bien tenté de mettre en place une garde nationale à la fin des années 80, mais l'idée a vite été abandonnée.

Des missions de développement pour les forces armées

Traditionnellement, la plupart des pays francophones prévoient pour leurs forces armées un rôle en matière de développement économique. Dans un certain nombre d'entre eux, la Constitution indique ainsi que les forces armées participent au développement économique et social du pays, à l'instar des constitutions congolaise (art. 168), gabonaise (art. 1-22) et tchadienne (art. 194). La Constitution du Congo considère même que les forces armées peuvent prendre part au développement culturel du pays, alors que celle du Tchad leur assigne des missions humanitaires.

Partout ailleurs, même si ces missions ne sont pas explicitement mentionnées dans les constitutions, il est généralement considéré comme légitime d'assigner aux forces armées un rôle dans le développement du pays ou dans des projets humanitaires. Cette conception est un héritage de la doctrine des troupes de marine française, codifiée, au XIX^e siècle, par Lyautey et Gallieni. En raison de ses ressources, notamment logistiques, l'armée est souvent perçue comme la seule organisation capable d'accéder aux zones les plus reculées du pays. Le recours aux forces armées est aussi perçu comme le moyen de favoriser les

relations entre les populations et les militaires. Les armées du Mali, du Sénégal et du Bénin ont été particulièrement actives dans les missions dites « civilo-militaires » vouées à améliorer les conditions de vie des populations et consistant à : former les habitants des zones rurales aux règles hygiéniques et sanitaires de base ; mener des campagnes de vaccination ; construire ou remettre en état des écoles et/ou des routes ; fournir des facilités de transport routier, voire aérien, aux zones les plus isolées.

Dans les pays anglophones, seules certaines unités spécifiques des forces armées, nommément les corps du génie (*engineering corps*), et dans certains cas les services de santé, sont impliquées dans des missions de développement.

Les forces de police

Il est important de souligner que, dans les pays africains aussi bien francophones qu'anglophones, les capacités opérationnelles des forces de police ont le plus souvent été délibérément sapées par les dirigeants politiques. Dans la plupart de ces pays, les forces de police sont ainsi traitées inférieurement par rapport aux militaires, tant en ce qui concerne le statut qu'au regard des moyens dont elles sont dotées. Ce sont les forces armées qui tendent à jouer un rôle exorbitant dans la gestion de l'ordre public, brouillant ainsi les fonctions de gestion de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure. Avec un sous-équipement institutionnel et matériel, la police est dans l'incapacité de lutter contre l'insécurité publique. La perte de confiance des populations, qui résulte de ce déclassement (lui-même propice à alimenter une corruption endémique au sein des forces de police), a mené à une dé-légitimisation de la police, aggravée par le recours croissant aux compagnies de sécurité privées, notamment de gardiennage.

Pourtant, répondre aux besoins de sécurité quotidiens des citoyens doit être la mission fondamentale de tout système de sécurité gouverné par les principes de sécurité humaine. De ce point de vue, réformer et augmenter les capacités opérationnelles des forces de police apparaît comme une priorité majeure à la fois dans les pays africains francophones et anglophones. Il est capital cependant d'aborder les réformes en prenant en compte les cadres organisationnels qui structurent les forces de police, qui se révèlent très différents en Afrique francophone et en Afrique anglophone. En effet, l'une des différences fondamentales entre les deux ensembles de pays réside en grande partie dans le type de force de sécurité responsable de la gestion de l'ordre intérieur.

Les forces de police en Afrique francophone

Dans la plupart des pays africains francophones, l'organisation des forces de police est modelée sur le système français (*voir le chapitre 2*). Deux services

différents sont impliqués dans la protection de l'ordre intérieur sur le territoire national : la police et la gendarmerie.

Pour bien comprendre la façon dont fonctionnent les forces de police en Afrique francophone, il est nécessaire d'opérer une triple distinction :

- La première différence est d'ordre organique/organisationnel. La police nationale se trouve sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur et peut être mise à la disposition du ministère de la Justice dans le cadre des enquêtes judiciaires. Pour sa part, la gendarmerie nationale fait organiquement partie des forces armées et se trouve à ce titre placée sous la responsabilité du ministère de la Défense. Cependant, d'un point de vue opérationnel, la gendarmerie doit répondre à l'autorité qui requiert ses services, nommément le ministère de l'Intérieur, d'un côté, et celui de la Justice, de l'autre.
- La deuxième est d'ordre territorial. Les unités de la police nationale remplissent habituellement leurs fonctions en zone urbaine alors que la gendarmerie intervient en zone rurale.
- La troisième est d'ordre fonctionnel et renvoie à la différence entre police administrative et police judiciaire. Cette distinction n'est cependant pas toujours apparente, dans la mesure où les agents de la police nationale tout comme celle de la gendarmerie peuvent agir dans chacune de ces deux fonctions et ont ainsi le statut à la fois de police administrative et de police judiciaire. Poursuivant essentiellement des objectifs préventifs, la police administrative est responsable de la protection des personnes et des biens (maintien de l'ordre²⁴⁰, contrôle et prévention de la criminalité, surveillance de la santé publique et régulation du trafic). La fonction de la police judiciaire est de nature répressive et porte sur la prévention et la découverte des crimes, la conduite des enquêtes criminelles et l'arrestation des suspects. Les officiers de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie sont responsables devant le ministère de la Justice, en particulier devant le juge d'instruction et le procureur.

Il est important d'insister sur le fait que, en raison de son appartenance organique au ministère de la Défense, la gendarmerie a aussi une fonction militaire

240. En ce qui concerne spécifiquement le maintien de l'ordre, des unités spéciales de la police nationale (généralement appelées « compagnies républicaines de sécurité » – CRS) et de la gendarmerie mobile (incluant, dans certains situations sensibles, les groupements d'intervention de la gendarmerie nationale – GIGN) sont mobilisées. Il est important de noter qu'il existe une hiérarchie entre les différentes forces dans la gestion du maintien de l'ordre : la police nationale est la force de première catégorie, mobilisée en premier ressort. La gendarmerie est une force de deuxième catégorie. En cas de circonstances exceptionnelles (déclaration de l'état d'urgence, par exemple), les forces armées peuvent être appelées comme force de troisième catégorie pour soutenir la police et la gendarmerie. Il y a lieu, au sens du présent article, de comprendre, par forces de sécurité, tantôt les forces de défense (les militaires), tantôt les forces de sécurité (les forces de l'ordre à savoir les policiers, les gendarmes...) ou les deux composantes à la fois, selon les circonstances.

de défense (police militaire, collecte des renseignements, protection des sites sensibles) et effectue diverses tâches plus directement liées au combat, en cas de guerre.

Certains pays francophones ont supprimé leurs gendarmeries, comme la Belgique en Europe, ou le Burundi en Afrique. Il y a actuellement un débat en France, où des voix s'élèvent pour réclamer la suppression de la gendarmerie, dans un contexte de restrictions budgétaires qui rendrait difficile le financement de deux forces de police jugées comme redondantes ; un rapprochement institutionnel entre les deux forces est récemment intervenu. À l'inverse, la Suisse a décidé en 2000 de créer une force équivalente à une gendarmerie.

Pour un certain nombre d'observateurs, la gendarmerie est un anachronisme, en ce qu'elle représenterait la survivance (indue) d'une présence militaire dans le domaine de la sécurité intérieure et légitimerait ainsi l'implication des forces armées dans la gestion de l'ordre public. L'existence de la gendarmerie violerait le fondement même d'un État libéral et démocratique qui précisément consacre la distinction entre le policier et le militaire. Ainsi, en raison de leur statut militarisé, les gendarmeries sont parfois associées aux tendances autoritaristes et répressives. Or, l'un des problèmes communs à un grand nombre de pays africains francophones est l'insuffisante distinction des responsabilités entre les forces de police et les forces armées. Les forces de police civile à statut militaire, telles que les gendarmeries, sont par conséquent accusées d'aggraver cette tendance. De plus, la distinction territoriale entre la juridiction de la police nationale et celle de la gendarmerie est dans les faits de plus en plus brouillée, les deux forces tendant à intervenir indifféremment dans les villes et les campagnes dans un grand nombre de pays africains.

Pourtant, bien que certaines de ces critiques soient fondées, la gendarmerie reste souvent considérée comme un corps d'élite en Afrique. Son recrutement est généralement plus strict que pour l'armée ou la police nationale. Souvent, les gendarmes africains jouissent d'une meilleure réputation que les autres forces de sécurité et apparaissent comme un corps discipliné et respectueux de la hiérarchie. La gendarmerie a connu moins de mutineries que les autres forces de sécurité. Souvent, elle n'a pas été engagée dans des prises de pouvoir par la force²⁴¹.

Sur la base d'un tel constat, certaines voix s'élèvent pour mettre l'accent sur l'importance grandissante des forces de sécurité de type gendarmerie. Selon eux, l'émergence en Afrique d'un nombre croissant de menaces criminelles de nature transnationale remet de plus en plus en question la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure (identifiée aux activités criminelles ou atteintes à l'ordre public se produisant à l'intérieur des frontières de l'État) et sécurité exté-

241. Il faut cependant rappeler que dans certains pays (Côte d'Ivoire, Guinée) les gendarmeries ont pu être utilisées pour réprimer les mouvements d'opposition ou ont constitué des remparts pour des régimes peu démocratiques.

rière (identifiée aux menaces principalement militaires provenant de l'attitude agressive d'autres États).

En raison de leur double affiliation, du fonctionnement de leurs structures internes et des armements dont elles sont dotées, les gendarmeries occupent une place intermédiaire entre les forces vouées à la gestion de la sécurité intérieure et les forces vouées à la promotion de la sécurité extérieure. Les forces de gendarmerie sont en effet organisées selon un schéma militaire et sont en conséquence davantage centralisées et hiérarchisées que ne le sont les forces de police civiles ; elles sont dotées d'équipements plus lourds que la police civile (véhicules blindés, armes d'infanterie légère). Combinant à la fois les caractéristiques des forces de police et des forces militaires, les gendarmeries peuvent être vues comme des institutions particulièrement appropriées pour relever les défis qui émergent en Afrique, tels que :

- Le contrôle des frontières dans le cadre de la lutte contre les divers défis transnationaux (trafics d'armes, de drogue, d'êtres humains, etc.). Les forces de gendarmerie sont mobilisées de façon croissante pour assurer le respect des frontières, parfois aux côtés des forces armées. Contrairement aux forces de police de type civil, la gendarmerie est considérée comme plus à même de faire face à ces nouvelles missions en raison de la nature dangereuse et de plus en plus militarisée des opérations de lutte contre les organisations criminelles transnationales²⁴².
- Les opérations de paix, spécialement les opérations de reconstruction dans les environnements post-confliktuels. En raison de leur double affiliation, les forces de gendarmerie peuvent être déployées sous commandement civil et sous commandement militaire. Leurs compétences militaires leur permettent en effet de s'engager dans des missions de combat en cas de détérioration des situations sur le théâtre. Leurs compétences civiles leur permettent de contribuer aux missions de maintien de l'ordre et de police judiciaire, tout comme à la formation des forces de police locales. En outre, les crises africaines sont souvent caractérisées par la gravité des crimes et délits commis par les belligérants, principalement contre les civils : il a été suggéré que les gendarmeries puissent agir comme auxiliaires judiciaires de la Cour pénale internationale.

Enfin, il est important de rappeler que certains pays d'Afrique francophone disposent de services de police municipale (*voir l'article de Jean-Pierre Bayala, chapitre II*), placés sous l'autorité d'un maire et opérant sous les ordres d'un commandant de la police nationale. La police municipale ne dispose pas de compétence judiciaire dans la plupart des pays où elle existe : c'est une « police

242. Les coupeurs de route et les « zaraguinas », qui opèrent en République centrafricaine, au Tchad et au Cameroun, et qui s'étendent maintenant au-delà des frontières, sont un bon exemple de ce phénomène.

de proximité », en ce sens qu'elle a vocation à agir pour répondre aux préoccupations sécuritaires des citoyens de la commune sur le territoire de laquelle elle est habilitée à intervenir.

L'organisation des forces de police en Afrique anglophone

En Afrique anglophone, toutes les polices sont contrôlées nationalement, en ce sens qu'elles disposent d'un commandement centralisé au niveau national. La plupart des polices sont ainsi organisées territorialement, en quartiers généraux, en commandements de province, de division et de district. Cependant, il existe une spécialisation dans les tâches effectuées par les services de police. Alors que la police régulière fait respecter la loi et travaille à la prévention, à la découverte et à la lutte contre la criminalité, il existe parallèlement des services de type paramilitaire dont la mission est exclusivement axée sur la préservation de l'ordre public. Ces forces de police paramilitaires, communément appelées « unités de police mobiles » ou « forces de police mobiles », sont présentes dans de nombreux pays, dont le Botswana, le Malawi, le Nigeria (force de police mobile), Maurice et le Lesotho. Les services de police paramilitaires sont connus sous le nom d'unités de service général (*General Service Units*) au Kenya, d'unités de police d'intervention (*Police Intervention Units*) en Gambie et d'unités de réponse rapide (*Rapid Response Units*) en Ouganda.

Le personnel de ces polices mobiles est recruté au sein des effectifs de la police régulière et reçoit une formation spéciale. Ces unités mobiles peuvent être comparées aux CRS des forces de la police et aux unités mobiles de la gendarmerie des pays francophones. L'usage qui est fait par certains gouvernements africains anglophones de ces services de police mobile est parfois sujet à caution. Dans certains cas, la police paramilitaire est ainsi déployée aux côtés des militaires lors d'opérations intérieures pendant les périodes de troubles. Ainsi, dans certains pays, tel le Nigeria, les forces de police paramilitaires ont accès à de l'armement militaire lourd, dont des hélicoptères de combat et des véhicules de transport de troupes blindés, ce qui est peu propice à une claire distinction des rôles entre forces armées et forces de police, et se révèle favorable à une militarisation dangereuse de la gestion de la sécurité intérieure.

La police municipale que l'on trouve dans certains pays francophones n'a pas d'équivalent en Afrique anglophone. Cependant, le concept de « police de proximité » développé par la police municipale francophone peut être comparé à celui de « police communautaire » développé par les forces de police anglophones : chacun d'entre eux vise à développer des pratiques policières qui, d'un point de vue territorial, circonscrivent l'action policière à un périmètre limité. Ainsi, dans le cadre du concept de police communautaire, il s'agit du quartier ; dans celui de la police municipale, il s'agit de la commune, elle-même divisée en arrondissements ou districts. Dans les deux cas, l'action est ainsi décentralisée : cependant, dans le cas de la police municipale, la décentralisa-

tion est d'ordre institutionnel, puisque le service est placé sous l'autorité d'une collectivité territoriale (la commune en l'occurrence), alors que dans le cas de la police communautaire, la décentralisation est d'ordre opérationnel, tous les services de police relevant d'une autorité centrale : la décentralisation relève dans ce deuxième cas d'une méthode qui vise à rapprocher la police des citoyens.

Dans cette perspective, le concept de police communautaire met davantage l'accent sur la nécessité d'obtenir la coopération des citoyens pour faire respecter les lois. L'objectif est de développer la confiance du public dans l'action policière afin d'accroître son efficacité. Dans cette conception, le citoyen est perçu comme responsable de sa propre sécurité, le policier, appelé à mettre avant tout l'action sur la prévention plutôt que sur la répression, n'étant là que pour le seconder.

Les recherches sur la RSS

Une somme importante de connaissances a été rassemblée sur le secteur de sécurité des pays d'Afrique anglophone, grâce aux activités d'expertise et de recherche menées par un réseau dynamique de centres de recherche, tels que l'ASDR, le CDD, le CLEEN, le SADSEM, le CPRD, basés en Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud. À l'inverse, mener des recherches documentaires sur le secteur de sécurité en Afrique francophone est un véritable défi : peu d'informations – de première comme de seconde main – sont disponibles et accessibles au public. Seuls quelques États ont compilé les lois fixant le statut de leur fonction publique, et les textes relatifs au statut spécial, propre à la plupart des forces de défense et de sécurité des États d'Afrique francophone, sont souvent peu disponibles.

Dans un certain nombre de pays, la publication du *Journal officiel* a purement et simplement cessé depuis des années. Par conséquent, les recherches documentaires sur le secteur de la sécurité des pays d'Afrique francophone sont souvent fondées sur les données disponibles dans les centres de recherche ou de documentation européens et nord-américains. Pourtant, il existe indéniablement des travaux de qualité, fondés sur une connaissance approfondie du terrain, qui sont menés à titre individuel par des chercheurs ou des universitaires africains. Ceux-ci travaillent cependant très souvent de manière isolée, sans que leurs travaux s'inscrivent dans un programme de recherche spécifiquement consacré aux systèmes de sécurité, qui serait coordonné par un centre ou par un réseau. Il apparaît urgent aujourd'hui de structurer les recherches sur les systèmes de sécurité en Afrique francophone et de connecter les chercheurs travaillant sur ces questions aux centres et réseaux qui se sont d'ores et déjà mis en place en Afrique anglophone et qui s'efforcent d'étendre la réflexion sur la sécurité au niveau continental.

Conclusion

Un certain nombre de réformes, particulièrement celles visant à améliorer le professionnalisme des forces de défense et de sécurité doivent être menées en tenant compte des spécificités de l'environnement institutionnel et organisationnel des États africains francophones. Il en va ainsi particulièrement de :

- la réforme des forces de police : il est absolument essentiel de mener toute réforme en tenant compte du dualisme police/gendarmerie et d'éviter d'assimiler les forces de gendarmerie à une force de défense qui s'ingérerait indûment dans la gestion de la sécurité intérieure ;
- la réforme des armées : il apparaît particulièrement urgent de mettre un terme au statut dérogatoire, d'un point de vue institutionnel, dont jouissent les gardes présidentielles dans de nombreux pays d'Afrique francophone.

Par ailleurs, un certain nombre de pratiques ayant cours dans les pays d'Afrique anglophone sont indéniablement favorables à une gestion plus démocratique des systèmes de sécurité. Ces pratiques pourraient utilement inspirer les réformes visant à démocratiser la gestion et le fonctionnement des systèmes de sécurité en Afrique francophone. Il serait ainsi approprié que les pays africains francophones s'inspirent de leurs homologues anglophones pour :

- soutenir la mise en place d'organes décisionnels plus collégiaux, à la fois au niveau stratégique (structures de type CNS) et au niveau opérationnel (structures de type Conseil de défense et Conseil de police) ;
- promouvoir le contrôle civil au sein de la branche exécutive en intégrant davantage de civils dans les organes exécutifs des ministères de la Défense et de la Sécurité.

Réciproquement, certaines pratiques ayant plus communément cours dans les pays africains francophones pourraient présenter un intérêt pour les pays d'Afrique anglophone :

- la tradition selon laquelle les forces de défense sont habilitées à s'investir dans des missions de développement ;
- les forces de police à statut militaire de type gendarmerie qui semblent adaptées pour faire face à un contexte où les frontières entre sécurité intérieure et extérieure et entre conflictualité et criminalité tendent de plus en plus à se brouiller. Plus généralement, il apparaît important aujourd'hui que l'ensemble des pays africains, anglophones comme francophones, mènent une réflexion sur les potentialités offertes par des forces de police flexibles, aptes à être déployées à la fois sous autorité militaire et civile, et s'interrogent sur les implications que comporteraient la mise en place de telles forces pour la taille et le format de leur appareil de sécurité et de défense.

Enfin, afin de parvenir à long terme à une amélioration de la gouvernance

des systèmes de sécurité à l'échelle du continent, il apparaît important de développer les échanges entre les pays africains anglophones et francophones, échanges impliquant non pas seulement les autorités gouvernementales, mais aussi les parlements et les acteurs non étatiques. Il pourrait ainsi être indiqué d'entreprendre ce qui suit :

- organiser au niveau de l'Union africaine des échanges de bonnes pratiques impliquant des praticiens des États membres pouvant être considérés comme ayant de bons résultats en termes de gestion démocratique des systèmes de sécurité ;
- favoriser les échanges et les interactions entre les parlementaires africains au-delà des frontières linguistiques afin de leur permettre de réfléchir en commun aux moyens de mieux jouir des prérogatives qui leur sont reconnues par les constitutions. En vue de renforcer le rôle des parlementaires dans la supervision et le contrôle des systèmes de sécurité, il convient ainsi de multiplier les forums d'échanges, au niveau sous-régional (CEDEAO, CEEAC) et continental (Union africaine), entre les parlementaires des pays d'Afrique francophone et d'Afrique anglophone ;
- soutenir l'émergence d'une expertise panafricaine en encourageant l'intégration des spécialistes francophones dans les réseaux de recherche et d'expertise travaillant, dans le monde africain anglophone ou à l'échelle du continent, sur les questions relatives à la RSS.

— Bibliographie

- ÉRIC BONNEMAISON, « Refaire de la sécurité en Afrique un bien public », in dossier spécial « Sécurité et conflits », *Afrique contemporaine*, n° 200, 2001, pp. 3-49.
- BOUBACAR NDIAYE, *Security "à la française": Francophone Africa's Security Sector Non-Transformation*, Draft Paper, 2007.
- BOUBACAR NDIAYE, BRYDEN ALAN, OLONISAKIN FUNMI, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, DCAF, Genève, 2008.
- ANDRÉ CABANIS ET MARTIN LOUIS MICHEL, *Les Constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes*, Khartala, Paris, 1998.
- , « Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone », *Revue juridique et politique*, indépendance et coopération, 52^e année, n° 3, 1998, p.276-287.
- K. DAS DILIP AND MICHAEL PALMIOTTO, *World Police Encyclopedia*, New York-London, Routledge, 2006.
- JEAN DU BOIS DE GAUDUSSON, GÉRARD CONAC ET CHRISTINE DESOUCHES (eds.), *Les Constitutions africaines publiées en langue française, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte*,

- Gabon, Guinée, Madagascar*, tome 1, La Documentation française, Paris ; Bruylant, Bruxelles, 1997.
- ALAIN FAUPIN, *Providing security. The division of Labour, armed force, gendarmerie and police*, DCAF, Working Paper, number 156, Geneva, 2005.
- PHILIPPE FRANCESCHI, « La régionalisation du maintien de la paix en Afrique : une évolution des rapports entre les gendarmeries africaines », *Revue de la gendarmerie nationale*, n° 220, septembre 2006.
- , « Plaidoyer pour la création de forces de gendarmeries africaines », *Défense nationale et sécurité collective*, numéro 10, 2007, pp. 179-186.
- BASILE LAETARE GUISSOU, « Militaires et militarisme en Afrique : le cas du Burkina Faso », *Africa Development*, volume XX, n° 2, 1995.
- http://www.forcesarmees.gouv.sn/article.php?id_article=42; *Revue Frères d'armes*, dossier « Gendarmerie en coopération », n° 248.
- GEORGE THOMAS KURIAN, *World Encyclopedia of police forces and correctional systems*, second edition, Detroit, Thomson Gale, 2006.
- D.G. LAVROFF, « Les influences de la période coloniale sur l'avènement de régimes militaires en Afrique noire », *Journal of African Law*, vol. 20, number 2, autumn 1976, pp. 100-106.
- , « La constitutionnalisation des régimes militaires africains », in Jean-Louis Seurin, *Le Constitutionnalisme aujourd'hui*, Economica, Paris, 1984, pp. 200-213.
- DEREK LUTTERBECK, « Between Police and Military: the New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries », *Cooperation and Conflict: Journal of Nordic International Studies Association*, volume 39, number 1, 2004.
- National Democratic Institute, *Report of the Civil-Military Relations assessment mission: West and Central Africa*, March 18 to April 10, 1997.
- , *The Role of the Legislature in Defence and National Security Issues*, Seminar Report, April 19-22, Dakar, Senegal, 1999.
- , *Report of the Civil-Military Relations Assessment Mission, West & Central Africa*, March 18-April 10, 1997.
- CAMILLE NKOÀ ATENGA, *Les Armées africaines à l'heure de la démocratie et des droits de l'Homme*, EDICEF Diffusion Hachette, Baume-les-Dames, 1996.

Synthèse des débats

Sans nier les origines historiques et philosophiques du concept de RSS, il est important, aux yeux de la plupart des participants, de reconnaître que les Africains initialement n'ont pas eu besoin de s'y référer pour exiger la refondation et la transformation fondamentales des forces de sécurité. Ainsi, tout en reconnaissant la contribution du monde anglo-saxon à la RSS, de nombreux participants ont tenu à rappeler l'importance de la volonté, indépendante de toute pression, de certains États francophones africains de transformer leur secteur de sécurité. Dès le début des années 90 s'est en effet développé en Afrique même un mouvement revendiquant la transformation des forces de sécurité.

Les Africains, lors des conférences nationales des années 90, se sont battus pour que leurs forces de sécurité soient soumises à un contrôle démocratique : sans qu'il n'y ait eu alors la moindre référence aux idées développées en Europe ou en Amérique, ils ont exigé, parfois au péril de leur vie, que désormais les forces de sécurité soient gérées dans l'intérêt des peuples. De ce point de vue, il est donc important de faire valoir le fait qu'il y a eu une demande endogène en faveur de la réforme des appareils sécuritaires et de réfuter l'idée selon laquelle la promotion du concept de RSS en Afrique est uniquement le fruit de l'importation d'un concept exogène.

D'autres ont tenu à insister également sur la contribution majeure de l'expérience de l'Afrique du Sud dans la formalisation normative du concept au niveau international. Certains ont mis en outre l'accent sur les efforts déployés depuis la fin des années 90 par des acteurs non institutionnels, notamment du Réseau africain du secteur de la sécurité (RASS), pour promouvoir une vision africaine de la RSS et appréhender les réalités des contextes nationaux et régionaux. Toute réforme doit être fondée sur les caractéristiques propres à chaque État. Les héritages africains sont divers : certains tiennent aux coutumes et traditions ancestrales, d'autres à l'héritage colonial ; d'autres à l'influence plus récentes des approches promues par les organisations multilatérales et les partenaires extérieurs.

Certains participants ont cependant insisté sur le fait que mettre en avant les spécificités africaines dans leur diversité ne doit pas servir de prétexte pour défendre le statu quo. D'une manière générale, l'objectif ne doit pas être l'appropriation sans distance du concept de RSS, ni son rejet, mais bien la « formalisation d'un concept africain de bonne gestion du secteur de sécurité selon des normes démocratiques ».

Enfin, certains participants ont mentionné la nécessité de prendre en compte la dimension régionale. L'intégration régionale dans le cadre d'organisations telle la CEDEAO se fait souvent par le biais des processus d'intégration en matière juridique et sécuritaire : pour les forces armées à travers la participation

aux opérations de paix ; pour la justice, par le biais de l'OHADA. En revanche, la faiblesse des échanges entre les forces de police est à déplorer, alors même que ceux-ci pourraient contribuer à mieux lutter contre un certain nombre de menaces criminelles de nature transrégionale.



CONCLUSION & RECOMMANDATIONS

**par KOSSI AGOKLA,
NIAGALÉ BAGAYOKO,
et BOUBACAR N'DIAYE**



Biographie des contributeurs



Acronymes

ABBAP : Académie Alioune Blondin Bèye pour la paix

APJ : Agent de police judiciaire

AF : Amende forfaitaire

AOF : Afrique occidentale française

ASSEREP : African Security Sector Reform Programme/Programme de réforme du secteur de la sécurité en Afrique

ASSN : African Security Sector Network

ATF : Accord technique des forces

BAPIR : Bataillons populaires d'intervention rapide

BINUB : Bureau intégré des Nations unies au Burundi

BM : Banque mondiale

BPDJ : Brigades de prévention de la délinquance juvénile

CAD : Comité d'aide au développement

CBMT : Cadre budgétaire à moyen terme

CCJA : Cour commune de justice et d'arbitrage

CCPAO : Comité des chefs de police de l'Afrique de l'Ouest

CDMT : Cadre de dépenses à moyen terme

CDR : Comités de défense de la révolution

CeCLAD : Centre de coordination pour la lutte anti-drogue en Méditerranée

CEEAC : Communauté économique des États d'Afrique centrale

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEMAC : Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

CEPE : Certificat d'études primaires élémentaire

CGSP : Contrôle général des services publics

CIC : Code d'instruction criminelle

CIMIC : Onana page 7

CIMIN : Comité interministériel de haut niveau qui assure la direction politico-stratégique de la FGE

CIS : Comité international de suivi

CIVPOL: Policiers civils internationaux

CMC : Commission mixte de cessez-le-feu

CNDD : Comité national pour la démocratie et le développement

CNDD-FDD : Conseil national de défense de la démocratie-force de défense de la démocratie

CNEFG : Centre national d'entraînement des forces

CNRI : Centre national de recherches et d'investigations

CNS : Commission nationale de sécurité

COESPU : Center of Excellence for Stability Police Units

CPGM : Centre de perfectionnement de la gendarmerie mobile

CPO : Criminal Procedure Ordinance

CPS : Crown Prosecutions Service

CR : Comité de service révolutionnaire

CRN : Conférence de réconciliation nationale

CRS : Compagnies républicaines de sécurité

CSA : Commission de suivi des accords

CSA : Comité de suivi et d'arbitrage

CSLP : Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté

CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

DAF : Directions administratives et financières

DAGO : Diplôme d'aptitude au galon d'officier

DAPN : Direction de l'administration

DCAF : Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Centre pour le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité

DCCRS : Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité

DCPAF : Direction centrale de la police aux frontières

DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire
DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur
DCSP : Direction centrale de la sécurité publique
DDR : Désarmement, démobilisation et réintégration
DFPN : Direction de la formation
DFID : Department for International Development
DGABE : Direction générale de l'administration des biens de l'État
DGAOF : Détachement de gendarmerie de l'Afrique occidentale française
DGDP : Direction générale de la dette publique
DGB : Direction générale du budget
DGD : Direction générale des douanes
DGI : Direction générale des impôts
DIH : Droit international humanitaire
DNDC : Direction nationale des domaines et du cadastre
DNTCP : Direction nationale du Trésor et de la comptabilité publique
DSRP : Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EGDN : États généraux de la défense nationale
EIFORCES : École internationale des forces de sécurité
ENOA : École des officiers d'active
ENVR : Écoles nationales à vocation régionale
EPA : Entreprises publiques nationales
EPIGN : Escadron parachutiste et d'intervention de la gendarmerie nationale
EPN : Établissements publics nationaux
ESR : Escadrons de sécurité routière
EUMM :
EULEX : European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUPFT : European Union Police Forces Training
EUPOL : Mission de police européenne
EURORECAMP :

FAB : Forces armées burundaises
FACA : Forces armées centrafricaines
FDN : Force de défense nationale
FDS : Force de défense et de sécurité
FGE : Force de gendarmerie européenne
FIEP : France, Italie, Espagne, Portugal
FINEX : Investissements publics sur financements extérieurs
FMI : Fonds monétaire international
FOMUC : Force multinationale en Centrafrique
FORSDIR : Force spéciale pour la défense des institutions républicaines
FPU : Formed Police Unit
FRANCOPOL : Réseau international francophone de formation policière
FRODEBU : Front démocratique burundais
GA : Gendarmes auxiliaires
GIGN : Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
GIPN : Groupes d'intervention de la police nationale
GIR : Groupes d'intervention régionaux
GNG : Garde nationale guinéenne
GOPEX : Groupement des opérations extérieures
GRC : Gendarmerie royale du Canada
GT : Gendarmerie territoriale
IDG : Groupe de déploiement international
IGPN : Inspection générale de la police nationale
INPS : Institut national de la police scientifique
ISAF : gend et op ext page 5
ISSAT : International Security Sector Advisory Team
ISC : Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
ISO : tounakti page 11
KFOR : Force de maintien de la paix dirigée par l'OTAN au Kosovo

LDF : Loi de finances

LGI : Légion de gendarmerie d'intervention

LOLF : Loi de finances

MDF : Ministère des Finances

MDRP : Multi Country Demobilisation and Reintegration Programme/
Programme multi-pays de démobilisation et de réintégration

MIAB : Mission internationale africaine pour le Burundi

MICOPAX : Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine

MINUSTAH : Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti

MINURCAT : Mission des Nations unies en République centrafricaine et
au Tchad

MISAB : Mission interafricaine de surveillance des accords de Bangui

MONUC : Mission des Nations unies en République démocratique du Congo

MRP : Mouvement républicain populaire

MSU : Multinational Specialized Units

NDI : National Democratic Institute

NEPAD : Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OCRB : Office central de répression du banditisme

OCRIEST : Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et
de l'emploi d'étrangers sans titre

OG : officier de gendarmerie

OGA : Organisation des gendarmeries africaines

OHADA : Traité de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit
des affaires

OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

OMP : Opérations de maintien de la paix

ONG : Organisation non gouvernementale

ONUCI : Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire

OPEX : Opérations extérieures

ONU : Organisation des Nations unies
ONUB : Office des Nations unies pour le Burundi
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA : Organisation de l'Unité africaine
PAC : Police anti-corruption
Palipehutu-FNL : Parti de libération du peuple hutu- Front national
de libération
PAFE : Police de l'air, des frontières et des étrangers
PAGAM/FP : Programme d'actions gouvernemental pour l'amélioration et
la modernisation des finances publiques
PAP : Protocole d'accord politique
PDES : Projet pour le développement économique et social
PDG : Parti démocratique guinéen
PDI : Programme de développement institutionnel
PESD : Politique européenne de sécurité et de défense
PGSI : Gendarmerie de surveillance et d'intervention
PJ : Police judiciaire
PIRSJJ : Programme intégré de renforcement des systèmes juridique et
judiciaire du Bénin
PLF : Projet des lois de finances
PM : Police militaire
PMC : Programme minimum commun
PMLT: Police Mentor and Liaison Teams
PMPAS : Partis et mouvements politiques armés
PNMJ : Programme national de modernisation de la justice
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PNB : Police nationale burundaise
PP : Police pénitentiaire
PRAC : Programme de réintégration et d'assistance aux communautés
PSIG : Pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie

PSP : Police de sécurité publique

PTI : Programme trienal d'investissement

RAID : Unité d'assistance et de recherche, d'intervention et de dissuasion

RASS : Réseau africain du secteur de sécurité

RCA : République centrafricaine

RDA : République démocratique allemande

RDC : République démocratique du Congo

RSS : Réforme du secteur de sécurité

RSSJ : Réforme des systèmes de sécurité et de justice

SCTIP : Service de coopération technique internationale

SERD : Section d'enquêtes, recherches et documentation

SICoP : Service d'information et de communication de la police nationale

SNR : Service national de renseignement

SPHP : Service de protection des hautes personnalités

STANAG : Standardization Agreement/Accords de normalisation

TBE : Tableau de bord équilibré

UA : Union africaine

UDPM : Union démocratique du peuple malien

UE : Union européenne

UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine

UCLAT : Unité de coordination de la lutte anti-terroriste

UNMIK : United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UNOWA : Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest

UNPOL : Policiers des Nations unies

UPRONA : Union pour le progrès national

UNREC : Centre régional des Nations unies pour la paix et le désarmement
en Afrique

UNSAC : Comité consultatif permanent des Nations unies chargé des
questions de sécurité en Afrique centrale

