

DÉLÉGATION À LA PAIX, À LA DÉMOCRATIE
ET AUX DROITS DE L'HOMME

Contribution de l'Organisation internationale
de la Francophonie à la promotion
de la gouvernance démocratique des systèmes
de sécurité dans l'espace francophone

**Contribution
de l'Organisation internationale
de la Francophonie à la promotion
de la gouvernance démocratique des systèmes
de sécurité dans l'espace francophone**

Table des matières

Capacités et stratégie générale de l'OIF (note synthétique).....	3
Cadre doctrinal des Déclarations de Bamako, Saint-Boniface et Québec	12
Contribution à la réforme du secteur de Police	19
Contribution à la réforme du secteur de Justice	21
Soutien au contrôle de la gestion budgétaire du secteur de sécurité.....	24
Soutien au contrôle parlementaire du secteur de sécurité	26
Promotion des Droits de l'Homme auprès des forces de défense et de sécurité	28
Soutien au contrôle public des systèmes de sécurité.....	30

Capacités et stratégie générales de l'OIF

La notion de « Réforme des Systèmes de Sécurité » (RSS) s'est développée et diffusée depuis la fin des années 1990 et s'est imposée comme l'une des activités vouées à prévenir les conflits et à consolider la paix dans les États en proie à l'instabilité. La réforme des systèmes de sécurité a pour objectif d'améliorer la capacité des États à pourvoir à leur propre sécurité comme à celle de leurs populations, dans le respect de l'État de droit, de la démocratie et des Droits de l'Homme. La réforme des systèmes de sécurité vise à adopter une approche globale et coordonnée, qui articule l'ensemble des réformes engagées dans les différents secteurs (défense, police, justice, contrôle parlementaire et public des acteurs de sécurité, gestion transparente des budgets alloués ; respect des Droits de l'Homme dans l'exercice des fonctions).

Les principaux acteurs internationaux impliqués dans la RSS reconnaissent que les particularités de l'espace francophone n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la définition initiale du concept ainsi que dans la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Ils appellent en conséquence de leurs vœux un investissement accru des Francophones sur ce sujet.

Ce document présente successivement : les fondements du soutien de l'OIF à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité ; les capacités opérationnelles dont dispose l'Organisation ; la stratégie-pays retenue.

Les fondements du soutien de l'OIF à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité

Le soutien apporté par l'OIF à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité repose sur trois fondements : le cadre doctrinal des Déclarations de Bamako, Saint-Boniface et Québec ; le respect des souverainetés nationales ; la complémentarité des actions menées avec celles des autres partenaires internationaux.

Le cadre doctrinal des Déclarations de Bamako, de Saint-Boniface et de Québec

L'existence de systèmes de sécurité dont les acteurs développent des pratiques éthiques, professionnelles et transparentes concourt à la démocratie, à la prévention des conflits, au soutien de l'État de droit et au respect des Droits de l'Homme, que la Charte de la Francophonie se fixe comme objectif prioritaire d'aider à instaurer et à développer. Les dispositions adoptées par la Francophonie à la faveur des Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface constituent le cadre des interventions de l'OIF en faveur de la réforme des systèmes de sécurité (RSS). Conformément à ces textes, l'objectif poursuivi par l'OIF est de faire du monde francophone un espace de gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Par ailleurs, la Déclaration de Québec adoptée en octobre 2008, qui a engagé les Chefs d'État et de gouvernement de la Francophonie à s'impliquer dans les

débats relatifs à la RSS, a permis de confirmer le rôle majeur que la Francophonie est appelée à jouer.

Respect des souverainetés nationales

Un processus RSS ne peut être conduit qu'à la demande du pays concerné : toute action RSS ne doit être engagée que si elle répond à une demande exprimée par l'Etat bénéficiaire, eut égard au respect du principe de souveraineté. La RSS doit être un processus impulsé et dirigé de l'intérieur : le rôle de la communauté internationale doit se limiter à le soutenir et à le faciliter. La réforme des systèmes de sécurité est ainsi un processus éminemment politique, qui ne peut aboutir en l'absence d'une volonté résolue des principaux responsables politiques des pays concernés.

L'OIF a d'ores et déjà démontré l'efficacité de ses réseaux politiques dans le domaine de la médiation dans la résolution des crises politiques. Ces mêmes réseaux politiques peuvent également être utilement mobilisés en vue d'interventions destinées à surmonter les obstacles politiques auxquels se heurtent nombre de processus RSS et à convaincre les gouvernements francophones d'intégrer la RSS dans leurs programmes d'action nationaux.

En outre, l'OIF a pour tradition d'apporter un soutien particulier aux initiatives endogènes, engagées à l'initiative des acteurs locaux : comme dans ses autres domaines d'intervention, l'assistance apportée aux processus RSS est ainsi définie par l'OIF dans le cadre d'un dialogue permanent avec les gouvernements et acteurs concernés.

Coordination des interventions avec les partenaires internationaux

La contribution de l'OIF aux processus de RSS s'inscrit dans le cadre d'une coopération avec les autres acteurs internationaux œuvrant dans ce domaine. Les interventions de la Francophonie en matière de RSS tiennent ainsi le plus grand compte des mesures déjà engagées par les autres organisations internationales (particulièrement la Commission de consolidation de la paix, le Bureau Etat de droit du Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU ainsi que le PNUD), par des organismes régionaux (Union européenne, Union africaine, organisations sous-régionales telles la CEDEAO, la CEEAC, la CEMAC) ou par des Etats à titre bilatéral. L'OIF veille ainsi à faire valoir son expérience et ses compétences en complément d'autres expertises, en vue d'une coordination systématique des aides reposant sur une information réciproque constante.

Stratégie opérationnelle et capacités de l'OIF

L'OIF dispose de capacités et d'instruments lui permettant de contribuer, en partenariat avec les autres acteurs internationaux, à promouvoir la gouvernance démocratique dans les différents secteurs qui composent les systèmes de sécurité. Au sein de certains des 14 réseaux institutionnels

de la Francophonie¹, un grand nombre de compétences et d'expertises peut ainsi être mobilisé. Au-delà de ces réseaux institutionnels, l'OIF a par ailleurs développé des collaborations constructives d'une part avec un vivier d'experts indépendants et d'autre part, avec un grand nombre d'associations et d'organismes, qui peuvent également concourir à des interventions en faveur de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité dans l'espace francophone².

Soutien à la gouvernance démocratique du secteur de Défense

Organisation civile par excellence, c'est essentiellement dans le cadre du renforcement du comportement démocratique des forces de défense que l'OIF peut inscrire sa contribution à la réforme du secteur de défense. A cet égard, les réseaux soutenus par l'OIF qui œuvrent en faveur de la défense des Droits de l'Homme peuvent être mobilisés afin de dispenser des formations aux forces de défense. L'OIF peut ainsi soutenir des formations destinées à accroître le respect des droits de l'Homme par les forces de défense.

Dans cette perspective, les ressources disponibles au sein de **l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (AFCNDH)** et aux sein des organisations de défense des Droits de l'Homme ayant un statut consultatif auprès de l'OIF, peuvent utilement être mobilisées, ainsi que celles des organisations non-gouvernementales ayant un statut consultatif auprès de la Francophonie.

Soutien à la gouvernance démocratique du secteur de Police

L'objectif majeur de tout processus RSS doit être de contribuer au respect scrupuleux des missions de chacune des forces de défense et de sécurité, notamment en veillant au renforcement des moyens (à la fois institutionnels, organisationnels, humains et matériels) des forces de sécurité intérieures (police et gendarmerie). La coopération de sécurité intérieure doit être perçue comme

¹ Les 14 réseaux institutionnels de la Francophonie sont: l'Union des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (UCESIF); l'Association du Notariat francophone; l'Association francophone des Autorités de protection des données personnelles (AFAPDP); la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB); l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF); l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF); l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF); l'Association africaine des Hautes juridictions francophones (AAHJF); l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF); l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (AFCNDH); le Réseau francophone des Régulateurs des médias (REFRAM); la section francophone de l'Association internationale des procureurs et poursuivant (AIPP); le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D); le Réseau international de formation policière (FRANCOPOL). A l'exception des trois premiers, ces réseaux peuvent apporter une contribution au soutien de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.

² A la différence des réseaux institutionnels, ces partenaires non-institutionnels ne sont pas mentionnés en gras dans le présent texte.

un instrument essentiel pour renforcer l'Etat de droit, c'est-à-dire l'exercice par l'Etat de ses missions régaliennes de sécurité dans le respect des libertés individuelles et des normes démocratiques. Le Manuel de l'OCDE mentionne le rôle utile que peuvent jouer les réseaux professionnels dans la réforme du secteur de police.

Lancé en septembre 2008, **FRANCOPOL (Réseau international francophone de formation policière)** est le plus récent des réseaux institutionnels de la Francophonie. Le réseau FRANCOPOL est appelé, par le biais de la coopération policière et du transfert des compétences, à participer à la mise en œuvre des programmes de l'OIF dans les secteurs du développement institutionnel, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. FRANCOPOL est une association internationale de membres gouvernementaux et non gouvernementaux ayant le français en partage. Ce réseau est présidé par M. Émile Perez, actuel Directeur du Service de coopération technique internationale (SCTIP) de la Police nationale française. La police nationale française, la Sûreté du Québec et l'École nationale de police du Québec sont les organismes instigateurs de FRANCOPOL : ils ont été rejoints par d'autres partenaires canadiens ainsi que par des représentants de la Belgique, de la Suisse, du Luxembourg et de la Principauté de Monaco. FRANCOPOL a pour mandat de soutenir les efforts de coopération internationale, entrepris par les services et les écoles de police francophones, en favorisant le dialogue, la collaboration, l'échange des bonnes pratiques et le transfert des connaissances et des compétences. Le français est la langue exclusive de travail de FRANCOPOL.

FRANCOPOL prend en considération le besoin de renforcement des professions policières dans l'espace francophone et vise à devenir un pôle d'excellence dans le partage et l'émergence de nouvelles tendances en matière de formation policière, inspirées des meilleures pratiques : d'une part, en contribuant au développement des organisations policières francophones par l'accroissement des échanges d'informations et d'expertise sur des sujets touchant cette communauté; d'autre part, en encourageant le développement et l'intégration d'innovations dans la formation des policiers par le partage et l'élaboration d'outils pédagogiques et didactiques. Conformément à ces deux missions, FRANCOPOL constitue un instrument de soutien à la modernisation et au perfectionnement des dispositifs de formation policière ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la formation et des pratiques policières, dans le cadre de processus RSS. Dans le cadre de la collaboration qu'elle développe avec ce réseau, l'OIF dispose ainsi d'un instrument lui permettant de :

- 1/ Contribuer à renforcer le professionnalisme des forces de police en soutenant la formation des forces de sécurité aussi bien à leurs missions traditionnelles qu'aux nouvelles missions de lutte contre la criminalité transfrontalière (stages, échanges de formateurs, soutien à la refondation des académies de police, facilitation de l'accès aux bases de données pédagogiques de la plateforme CIS) ;
- 2/ Former les programmeurs internationaux RSS aux spécificités des forces de police dans les pays francophones, particulièrement aux missions et fonctions respectives des forces de la police nationale et des forces de la gendarmerie ;
- 3/ Mobiliser les membres de FRANCOPOL, afin qu'ils contribuent en qualité d'experts aux programmes visant à réformer le cadre institutionnel et organisationnel régissant l'intervention des forces de police, particulièrement dans les pays en situation de sortie de crise.

Soutien à la gouvernance démocratique du secteur de Justice

Il est de plus en plus unanimement reconnu que la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité exige l'existence d'un système juridique et judiciaire impartial, indépendant et responsable ainsi que des services de poursuite efficaces. Un objectif majeur de tout processus de réforme du secteur de sécurité doit être de garantir un accès équitable à la justice et l'application effective des lois et des décisions de justice, notamment en favorisant : l'accès à la justice de tous les citoyens ; l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale ; le renforcement du rôle des institutions juridiques et judiciaires dans le contrôle des institutions sécuritaires ; l'amélioration de la gestion et de l'administration du système judiciaire ; l'harmonisation des pratiques traditionnelles avec le système juridique et judiciaire formel.

C'est précisément dans le soutien à la réforme des systèmes de justice francophones que l'OIF dispose de l'expérience la plus ancienne. L'OIF a ainsi développé un grand nombre d'activités dans les domaines du droit et de la justice. La déclaration de Paris, adoptée le 14 février 2008 à l'issue de la IVème Conférence des Ministres francophones de la Justice, a engagé la Francophonie à œuvrer en faveur de l'organisation et de l'administration d'une justice indépendante ; de la prévention des conflits et de l'accompagnement des processus de sortie de crise ; de la promotion d'une justice et d'un droit garants d'une attractivité économique pour les pays francophones.

Conformément à cet agenda, la contribution de l'OIF à la réforme des systèmes de justice participe à la promotion de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. Elle se fait essentiellement par le biais de trois canaux :

- Le développement des moyens de la justice, particulièrement par la formation des personnels judiciaires et des praticiens du droit, en lien avec **l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)**, **l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF)** et le Centre international en Afrique de formation des avocats francophones. En outre, le Réseau des responsables de la formation judiciaire francophones, en cours d'institutionnalisation, pourra également apporter une précieuse contribution ;
- La promotion de l'expertise judiciaire et juridique francophone, notamment dans les pays francophones en situation post-conflit et grâce à la mobilisation de **l'AHJUCAF**, **l'AAHJF**, **la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB)**, **la section francophone de l'Association Internationale des Procureurs et Poursuivants (AIPP)**.
- La diffusion du droit francophone, afin de favoriser un accès régulier et ouvert de tous au droit et à ses sources, par le biais du soutien apporté au **Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)**.

Enfin, l'OIF accorde une importance particulière à la promotion de la diversité juridique qui se traduit par l'existence de systèmes juridiques pluriels.

Soutien au contrôle parlementaire des systèmes de sécurité

Les Parlements sont appelés à jouer un rôle fondamental dans les processus de réforme des systèmes de sécurité par le biais de leur fonction de supervision et de contrôle des organes de défense et de sécurité ainsi que des budgets qui leur sont alloués.

Le rôle essentiel des Parlements dans la consolidation de la vie démocratique est souligné dans la Déclaration de Bamako. L'Organisation internationale de la Francophonie, dans ce domaine, appuie l'action de **l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)**, qui conduit des actions de coopération interparlementaire en direction des Parlements du Sud. Les questions concernant le rôle des parlementaires dans la supervision et le contrôle des systèmes de sécurité peuvent être mises sur l'agenda de l'APF, de manière à :

- 1/ Impliquer la Commission des affaires parlementaires de l'APF dans la collecte des données sur les pratiques parlementaires en matière de supervision des appareils de sécurité ; Inciter la Commission politique de l'APF à se saisir des questions relatives aux systèmes de sécurité dans le cadre de ses rapports sur le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako (état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés) et impliquer chacune des quatre Assemblées régionales (particulièrement l'Assemblée régionale Afrique) à débattre du contrôle parlementaire des systèmes de sécurité ;
- 2/ soutenir l'organisation de séminaires d'échanges interparlementaires intra-régionaux sur le contrôle parlementaire des systèmes de sécurité ;
- 3/soutenir l'organisation de stages de formation de fonctionnaires des Parlements aux aspects les plus techniques de la supervision des appareils de sécurité et contribuer à l'équipement documentaire des services et administrations parlementaires pour développer leurs connaissances des questions de défense et de sécurité, afin de favoriser la continuité du travail parlementaire sur ces thématiques ;
- 4/ soutenir la diffusion interparlementaire des informations relatives au contrôle parlementaire des systèmes de sécurité, dans le cadre de la composante « appui réseau » du programme Noria.
- 5/ améliorer les capacités humaines et matérielles des Commissions de défense et de sécurité des Parlements.

Soutien à la gestion transparente du système de sécurité

Instaurer une gestion transparente des systèmes de sécurité constitue un aspect majeur des processus de RSS et suppose de soutenir l'action de deux types d'institutions :

- les organes de contrôle budgétaire, telles les Cour des comptes. **L'Association des Institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF)**, qui rassemble 33 institutions francophones et a pour objectif de favoriser le renforcement des institutions chargées du contrôle des finances publiques, peut être mobilisée pour

développer les compétences de certains Cours des Comptes en matière de contrôle du système de sécurité (séminaires de formation et assistance technique).

- Les services d'inspection et les autorités indépendantes (médiateur, commission des droits de l'Homme). L'OIF peut ainsi mobiliser **l'Association des Médiateurs et Ombudsmans de la Francophonie**.

Soutien à la supervision des systèmes de sécurité par les médias et la société civile

Les médias sont appelés à jouer un rôle actif en matière de supervision publique des systèmes de sécurité. L'amélioration des connaissances techniques dont disposent les journalistes sur le fonctionnement démocratique des systèmes de sécurité constitue un volet important des processus RSS : à cet égard, l'OIF peut mobiliser les compétences de journalistes appartenant au **Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM)**, ainsi que celles des organisations non-gouvernementales œuvrant en faveur de la liberté de la presse avec lesquelles l'OIF a établi un partenariat.

Un certain nombre d'ONG - particulièrement celles spécialisées dans la lutte contre les armes légères et de petit calibre (ALPC) – peuvent également être efficacement associées à certains processus RSS. Certaines ONG partenaires de la DDHDP peuvent utilement être mobilisées, telles le RAFAL (Réseau africain francophone sur les armes légères).

Contribution à la connaissance des systèmes de sécurité francophones

Grace à l'observation des systèmes de sécurité francophones au regard des normes de démocratie et de respect des Droits de l'Homme et à la fédération de l'expertise francophone RSS, l'OIF peut concourir à développer les connaissances sur les pratiques des appareils de sécurité et de justice des Etats francophones.

Développer l'observation des systèmes de sécurité francophones

Le chapitre 5 de la Déclaration de Bamako a permis la mise en place d'un système de veille voué à l'observation et à l'évaluation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, qui peut être étendu à l'observation des systèmes de sécurité du monde francophone. Menée dans le cadre de **la mission d'observation des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés**, la collecte systématique d'informations relatives aux systèmes de sécurité francophones (recensement des ressources bibliographiques ; présentation des approches RSS retenues par les grands bailleurs francophones ; présentation du cadre institutionnel, organisationnel et juridique encadrant l'intervention des forces de sécurité des pays francophones ; évaluation des pratiques des forces de défense et de sécurité et du système judiciaire à l'aune de la gouvernance démocratique et du respect des Droits de l'Homme) contribuera à enrichir le système d'alerte précoce mis en place par la Délégation à la Paix, aux Droits de l'Homme et à la démocratie.

Fédérer l'expertise francophone sur les appareils de sécurité et de justice du monde francophone

La Francophonie est un cadre particulièrement pertinent pour le lancement d'un réseau d'expertise francophone sur la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité : composé des experts indépendants auxquels l'OIF recourt régulièrement sur une base individuelle (praticiens et universitaires issus à la fois des pays francophones du Sud et du Nord) ainsi que de membres des réseaux institutionnels francophones d'ores et déjà constitués, ce réseau d'expertise aura vocation à :

- Mener des expertises ciblées des différents secteurs de sécurité des pays francophones, qui alimenteront notamment la base de données de la DDHDP sur l'observation des pratiques de la démocratie;
- Mettre ses compétences à la disposition des Etats francophones qui en formuleront la demande, notamment en envoyant sur le terrain - pour qu'ils procurent une assistance technique – les experts identifiés dans la **banque d'experts de la DDHDP** ;
- Proposer des formations sur les spécificités des systèmes de sécurité francophones.

L'observation des pratiques sécuritaires ainsi que les activités du réseau d'expertise francophone sur la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité permettra également d'enrichir les cadres doctrinaux internationaux sur la RSS (OCDE ; ONU ; Union africaine, ...) en contribuant à la définition de principes et modes d'action spécifiquement adaptés à l'intervention dans l'espace francophone et prenant en compte les particularités institutionnelles, organisationnelles et juridiques des systèmes de sécurité du monde francophone ainsi que les spécificités locales (pratiques coutumières et traditionnelles notamment).

La stratégie-pays de l'OIF

C'est dans les pays inscrits sur la liste des priorités de la Commission de consolidation de la paix (CCP) que l'OIF entend apporter initialement une contribution significative à la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. L'OIF siège en effet, par le biais de sa représentation à New York, dans toutes les configurations de la CCP traitant des pays francophones. Dans un premier temps, le soutien de l'OIF à la RSS se concentrera sur :

- La République centrafricaine (RCA). Un certain nombre d'initiatives engagées depuis 2003 par l'OIF dans le cadre de l'accompagnement de la transition démocratique et du processus de consolidation de la paix en RCA contribue d'ores et déjà à la RSS, à l'instar du soutien apporté d'une part, à la consolidation de l'Etat de droit et d'autre part, au secteur de justice. Cet engagement va être élargi à d'autres secteurs en 2009 (soutien du réseau FRANCOPOL à la formation des forces de police et à la remise sur pied de l'Ecole de police ; renforcement des capacités de la Commission Défense de l'Assemblée nationale ; développement des compétences de la Cour des Comptes en matière de contrôle budgétaire du secteur de sécurité ; échange de bonnes pratiques grâce au déploiement de deux experts pour aider à la revitalisation du service de communication et des relations publiques des FACA ; formation des journalistes et soutien aux médias pour le lancement de programmes radiophoniques traitant de la RSS) ;
- La Guinée-Bissau. L'OIF envisage d'initier une contribution au processus RSS – éventuellement dans le cadre d'un partenariat avec la CPLP (Communauté des pays de langue portugaise) – en mettant l'accent sur le soutien au Ministère de la Justice ; l'implication de

FRANCOPOL dans les programmes d'entraînement de la future Académie de police ; la sensibilisation des populations à la problématique de la RSS ; le développement des capacités de supervision et de contrôle du Parlement ; le soutien à l'investissement de la société civile dans le processus RSS./.

Le cadre doctrinal de l'intervention de l'OIF en soutien de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité : les Déclarations de Bamako, Saint-Boniface et Québec

L'existence de systèmes de sécurité dont les acteurs développent des pratiques éthiques, professionnelles et transparentes concourt à l'évidence à la démocratie, à la prévention des conflits, au soutien de l'Etat de droit et au respect des droits de l'Homme que la Charte de la Francophonie se fixe comme objectif prioritaire d'aider à instaurer et à développer. Les Déclarations de Bamako et de Saint-Boniface comportent quant à elles un certain nombre de dispositions de nature à offrir un cadre à l'investissement de l'OIF dans les questions relatives à la réforme des systèmes de sécurité (RSS) dans l'espace francophone. La Déclaration adoptée à l'issue du Sommet de Québec est venue renforcer ce dispositif.

La Déclaration de Bamako

La réforme des systèmes de sécurité peut participer à la consolidation de l'Etat de droit, à la gestion d'une vie politique apaisée, à l'intériorisation de la culture démocratique et au plein respect des droits de l'Homme que la Déclaration de Bamako s'est fixé comme objectif de promouvoir.

RSS et démocratie

Le constat établi par le Chapitre I de la Déclaration de Bamako sur le caractère mitigé du bilan en matière de démocratie et de respect des droits de l'Homme dans l'espace francophone se révèle particulièrement valable en ce qui concerne les systèmes de sécurité. En effet, le bilan des pratiques des systèmes de sécurité des Etats francophones comporte indéniablement des acquis : consécration constitutionnelle de la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif, mise en place d'organes de contrôle des institutions de défense et de sécurité, extension des pouvoirs des Parlements en matière de contrôle des institutions de défense et de sécurité, émergence d'organisations de la société civile exerçant un droit de regard sur les questions de sécurité, traitement plus libre par les médias des questions de défense et de sécurité, décentralisation de la prise de décision.

Force est pourtant de constater que ce bilan reste en demi-teinte et contraint à s'intéresser aux nombreuses lacunes qui perdurent : non respect des dispositions prévues par les Constitutions et autres lois fondamentales en matière de répartition des compétences entre les différentes institutions, coups d'état ou tentatives des militaires de renverser les gouvernements civils élus

démocratiquement, mutineries, violations des droits de l'Homme par les forces de défense comme par les forces de sécurité, immixtion des forces armées dans la sécurité intérieure au détriment des forces de police, nombreux manquements au respect de la procédure pénale, arrestations arbitraires ou à caractère politique, crainte inspirée aux populations par les forces armées et de police.

La séparation des pouvoirs, la soumission à la loi de l'ensemble des institutions et acteurs en charge de la sécurité ainsi que le respect du libre exercice des libertés, mis en avant par le Chapitre II de la Déclaration (alinéa 2), constituent les fondements élémentaires et indispensables d'un système de sécurité démocratique.

L'alinéa 1 du Chapitre III de la Déclaration plaide pour que l'engagement démocratique de la Francophonie se traduise par des propositions et des réalisations concrètes : le soutien au fonctionnement démocratique des appareils de sécurité peut permettre de décliner cet engagement dans un domaine spécifique et ainsi contribuer à approfondir l'ambition de favoriser une progression constante vers la démocratie dans le monde francophone.

Le constat établi par la Déclaration de Bamako selon lequel « *la démocratie et le développement sont indissociables* » (Chapitre III, alinéa 3) va très clairement dans le sens du diagnostic établi par les lignes directrices du CAD de l'OCDE, qui considère que « la sécurité est fondamentale pour faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ». (cf. Chapitre II lignes directrices OCDE).

En outre, dans la mesure où la démocratie se juge avant tout à l'aune du respect scrupuleux et de la pleine jouissance par les citoyens de tous leurs droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, les acteurs du système de sécurité (principalement les forces de police et les magistrats) doivent veiller à ce que les citoyens puissent jouir de ces droits en toute liberté.

Enfin, l'alinéa 5 du point 3 de la Déclaration de Bamako condamne sans équivoque les coups d'Etat et autres tentatives de prise de pouvoir par les armes ou quelque autre moyen illégal. L'une des vocations de la RSS est de développer la soumission et la loyauté des forces armées au pouvoir civil et démocratiquement élu.

RSS et Etat de droit

Le soutien de la Francophonie à la RSS s'inscrit très clairement dans le droit fil des engagements pris par la Francophonie en matière de consolidation de l'Etat de droit, tels que consignés dans le Chapitre IV de la Déclaration. Chacun des six principes énoncés dans le point A.IV trouve en effet une application dans le domaine de la RSS :

- La définition d'un cadre institutionnel clair pour encadrer les missions des forces de défense et de sécurité (séparation des pouvoirs ; prééminence des civils) participe du renforcement de la capacité et de l'indépendance des institutions de l'Etat de droit (alinéa A.1) ;

- Il revient aux institutions parlementaires d'assurer le contrôle démocratique et la supervision des forces de défense et de sécurité. Travailler à garantir l'exercice par les parlementaires de leurs prérogatives en la matière et développer les moyens dont ils disposent pour ce faire peut contribuer à soutenir le renouveau de l'institution parlementaire, énoncé à l'alinéa A.2 ;
- l'indépendance de la magistrature et la promotion d'une justice efficace et accessible, mis en relief à l'alinéa A.3 de la Déclaration seront confortées par les réformes du secteur judiciaire visant à mettre sur pied une justice impartiale et responsable, des services de poursuite efficaces, des procédures d'instruction transparentes ;
- L'abandon de la culture du secret (qui suppose une gestion opaque) au profit de celle de la confidentialité (qui suppose une gestion associant certains organes de contrôle) constitue également un axe majeur des processus de réforme du système de sécurité. Le soutien à cet axe relève de la mise en œuvre du principe de transparence consigné à l'alinéa A.4 de la Déclaration ;
- la transparence budgétaire et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des crédits consentis aux forces de défense et de sécurité constituent le fondement d'une gestion saine du système de sécurité et renvoie à la généralisation et à l'accroissement du contrôle exercés par des institutions impartiales (telles les Cours des comptes) sur tous les organes et institutions maniant des fonds publics, que l'alinéa A.5 de la Déclaration appelle de ses vœux ;
- Enfin, un certain nombre de programmes RSS sont impulsés par des organisations régionales et sous-régionales, en vue de développer la capacité des acteurs de sécurité à faire face à des conflits ou à des phénomènes sécuritaires qui tendent à s'étendre hors des frontières. Le soutien à ces programmes régionaux s'inscrit dans la volonté de la Francophonie d'appuyer l'action des institutions mises en place dans le cadre de l'intégration et de la coopération régionale, consignée dans l'alinéa A.6.

RSS et vie politique apaisée

Un axe important de la RSS consiste à améliorer les capacités de la société civile à surveiller les politiques et les pratiques sécuritaires et judiciaires du gouvernement, notamment en renforçant le cadre réglementaire dans lequel la société civile opère mais aussi en développant des relations de confiance entre les acteurs de sécurité et cette société civile. La construction de larges groupes civils de soutien à la RSS est en accord avec la recommandation de l'alinéa C.17 du Chapitre IV qui incite à faciliter l'affirmation de la société civile, y compris les ONG, les médias et les autorités morales traditionnelles, comme acteurs à part entière d'une vie politique apaisée. La garantie de la liberté de la presse et des médias à traiter des questions ressortissant à la sécurité ainsi que l'amélioration de la couverture médiatique de ces questions, participent aussi de la promotion de la liberté de la presse, mise en avant à l'alinéa C.18.

RSS et promotion d'une culture démocratique intériorisée et plein respect des droits de l'Homme

Les processus de RSS visent à disposer de forces de défense et de sécurité à la fois compétentes et professionnelles : cet objectif est loin de supposer uniquement la maîtrise de savoir-faire techniques mais implique également que l'action des forces soit guidée par les exigences éthiques de respect de la démocratie. L'enseignement traditionnel des Conventions de Genève et du droit international humanitaire dans les écoles militaires doit être complété par des formations sur la sécurité humaine et les droits de l'Homme. Une telle instruction participe de la promotion au sein des forces armées et de police de la culture démocratique intériorisée par le biais de l'éducation et de la formation, ainsi que le préconise le point D du Chapitre IV de la Déclaration. Des forces de défense et de sécurité professionnelles doivent également être exemptes de toute accusation mettant en doute la probité de leur comportement : les manquements au respect des Droits de l'Homme et toute exaction commise par des militaires, gendarmes, policiers, agents de renseignement, douaniers, personnels pénitentiaires doit entraîner l'adoption systématique de sanctions exemplaires, qui se situent dans le droit fil de la lutte contre l'impunité préconisée au point D.22 du Chapitre IV de la Déclaration, conformément aux poursuites prévues par les instruments juridiques internationaux, au premier rang desquels le Statut de Rome.

La lutte contre les appareils de sécurité mono-ethnique et l'encouragement au respect de la diversité ethnique et religieuse dans le recrutement des effectifs des forces de défense et de sécurité, garantes du fonctionnement pluraliste du système de sécurité, est en accord avec l'engagement de la Francophonie d'œuvrer en faveur des membres des groupes minoritaires, notamment ethniques et religieux (point D.24 du Chapitre IV).

La déclaration de Saint-Boniface

La RSS est un instrument qui vise à instaurer une architecture sécuritaire rénovée. La RSS s'étend sur un large spectre et a vocation à être mise en œuvre dans les pays relativement stables tout comme dans les pays en situation de post-conflit. La RSS apparaît donc comme un volet essentiel de la prévention des crises comme de la sortie de conflits. En ce sens, il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans l'agenda adopté dans le cadre de la Déclaration de Saint-Boniface qui affirme la détermination à « *concrétiser l'ambition d'une Francophonie qui, au cours de la décennie 2005-2014, entend valoriser son approche et ses acquis au service de la prévention et du règlement des conflits tout en accompagnant résolument les efforts de la communauté internationale visant à construire un système international plus efficace, rénové dans ses structures, ses mécanismes et ses normes* ».

Par le point 41 de la Déclaration de Saint-Boniface, les Chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie ont ainsi pris l'engagement de participer activement aux débats en cours dans les enceintes internationales et régionales sur la prévention des conflits, le maintien et la consolidation de la paix ainsi que sur la sécurité humaine : la RSS est aujourd'hui un concept discuté et promu dans l'ensemble des enceintes internationales impliquées dans les questions de sécurité.

RSS et sécurité humaine

Le concept de RSS est fondé sur une définition élargie de la sécurité, selon laquelle celle-ci ne renvoie pas uniquement à la préservation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Etat et moins encore à la défense de la stabilité du régime en place. Elle englobe également la sécurité physique et le bien-être matériel des populations, assurées de vivre à l'abri de la peur comme de la faim. La vocation première de la RSS est ainsi d'œuvrer à ce que les systèmes de sécurité soient centrés sur l'être humain. Dans un esprit comparable, la Déclaration de Saint-Boniface engage l'OIF à sauvegarder la sécurité humaine (point 13) tandis que le point 43 réaffirme l'intérêt des notions et des normes relatives à la sécurité humaine et à la responsabilité de protéger. La définition de la sécurité qui sous-tend la RSS rejoint donc largement celle que met en avant la Déclaration de Saint-Boniface qui - tout en soulignant dans ses points 1, 2 et 3 l'attachement de la Francophonie au respect de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique, de la souveraineté des Etats et du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures - insiste sur la responsabilité qui incombe à chaque Etat de protéger les civils sur son territoire ou à la communauté internationale d'y pourvoir lorsque les autorités nationales se révèlent défaillantes ou complices.

RSS et prévention des conflits

Un système de sécurité non-respectueux des principes démocratiques et des Droits de l'Homme porte en germe des risques de conflits : la détection en amont des pratiques abusives des forces de défense et de sécurité et le soutien à des mesures visant à les corriger peut permettre de limiter leur potentiel belligère. Les points 4, 5 et 6 de la Déclaration de Saint-Boniface insistent sur la volonté de conforter l'action préventive de la Francophonie initiée par la Déclaration de Bamako tandis que le point 8 invite l'OIF à consolider ses capacités d'analyse en s'appuyant sur les réseaux d'information et de concertation ainsi que sur les réseaux de l'Agence universitaire de la Francophonie, afin de poursuivre les réflexions sur les causes et les facteurs de conflictualité. De telles dispositions vont dans le même sens que l'approche préconisée par le concept RSS, incitant à mener une démarche exploratoire afin de détecter en amont les pratiques des acteurs et institutions sécuritaires susceptibles d'attiser les tensions au sein d'une société donnée.

RSS et consolidation de la paix

Le point 10 de la Déclaration met l'accent sur la volonté de la Francophonie de mettre à profit l'expérience de l'OIF en matière d'accompagnement des processus de sortie de crise et de transition et appelle l'organisation à systématiser sa démarche dans ce domaine. Si la RSS a avant tout une vocation préventive, elle trouve bien entendu sa principale application dans les environnements post-conflituels.

Les Chefs d'Etat et de gouvernements de la Francophonie ont affirmé aux points 13 et 15 leur volonté de travailler de manière concertée avec la Commission de consolidation de la paix de l'ONU : or, celle-ci est appelée à s'investir sans cesse davantage dans les processus de RSS – comme elle le fait déjà au Burundi, en Sierra Leone, en RCA et en Guinée Bissau – en coopération avec le DOMP et le PNUD. Dans ces cadres, la RSS participe très clairement aux processus de réconciliation nationale. Les pays qui émergent de conflits ont souvent pour priorité la mise en place de nouvelles institutions sécuritaires et judiciaires : en effet, dans les situations post-conflit, l'urgence immédiate impose d'assurer la sécurité physique des populations. Les accords de paix, lorsqu'ils comportent des mesures relatives à la RSS, facilitent l'émergence d'un espace politique dans lequel seront mises en œuvre les décisions difficiles de la réforme, telles la restructuration des forces armées, l'intégration en leur sein des anciens combattants rebelles démobilisés ou encore la mise en place d'une justice transitionnelle. A plus long terme, la construction d'une paix durable passe par une approche stratégique qui appréhende la RSS comme une partie intégrante de la planification des programmes de stabilisation, voués à favoriser le développement.

Les points 16 et 17 de la Déclaration réitèrent la volonté exprimée par la décision d'Antanarivo visant à assurer la participation des pays francophones aux opérations de maintien de la paix (OMP). Le développement des capacités des appareils de défense à mener des opérations de maintien de la paix fait partie des mesures de restructuration envisagées dans le cadre de la RSS, particulièrement lorsque ces processus sont menés en lien avec les organisations régionales et sous-régionales qui s'investissent dans le maintien de la paix (Union africaine, CEDEAO, CEMAC, CEEAC par exemple). La formation des armées mais aussi des forces de police et de gendarmerie aux OMP constitue ainsi un axe important de la RSS dans un certain nombre de pays. Il s'avère également que certains pays disposant d'un appareil de sécurité professionnel (aussi bien terme d'opérationnalité que d'éthique du comportement) ont largement développé les compétences de leurs forces de défense et de sécurité au maintien de la paix : la formation au maintien de la paix fait donc figure d'élément stabilisateur des forces armées. Les formations au respect des Droits de l'Homme et à la sécurité humaine dispensées dans le cadre du programme français RECAMP et du programme canadien PAIM ont largement contribué à la diffusion de ces principes auprès des forces armées africaines. Les formations au maintien de la paix, qui mettent particulièrement l'accent sur la nécessité de protéger les civils, particulièrement les femmes contre les abus sexuels, contribuent à améliorer le comportement des militaires et des policiers, conformément aux objectifs de la RSS. Le programme RECAMP quant à lui accorde désormais une part de plus en plus importante à la RSS dans le cadre des séminaires qu'il organise. Enfin, les missions de paix de plus en plus intégrées mises en place par les Nations Unies cherchent à assurer la continuité entre la gestion à court terme des crises et la gestion à long terme des programmes de développement dont relève la RSS.

Il apparaît par ailleurs qu'un certain nombre de processus RSS menés dans des pays francophones se sont heurtés à des difficultés du fait de l'absence de maîtrise de la langue française par les experts déployés. Le plus souvent, ces mêmes experts ne connaissaient pas non plus les spécificités propres aux systèmes sécuritaires francophones, particulièrement les particularités des forces de gendarmeries et des systèmes juridiques de tradition romano-germanique. Conformément au point 19 de la Déclaration de Saint-Boniface qui insiste sur l'importance de sensibiliser à la nécessité de maîtriser la langue de communication en usage dans le pays du déploiement d'une OMP, il convient également que l'OIF contribue à faire valoir l'importance de déployer des personnels maîtrisant le

français dans les processus RSS : l'identification et la mise sur pied d'un vivier d'experts francophones, aptes à être déployés dans des missions RSS sous l'égide de l'ONU, de l'UE, de l'UA ou d'une organisation sous-régionale, apparaît comme nécessaire.

La Déclaration de Saint-Boniface en son point 22 affirme également son appui au Programme d'action pour prévenir, combattre et éradiquer le commerce illicite des armes légères et de petit calibre (APLC) et appelle les Etats membres de la Francophonie à renforcer leur coopération en la matière. Le point 34 engage la Francophonie à faciliter les processus DDR (Désarmement, démobilisation, réinsertion) dans les pays sortant de conflit, particulièrement les programmes visant à la réintégration des enfants soldats dont l'enrôlement est condamné au point 32. La plupart des programmes de contrôle des APLC ainsi que les programmes DDR impliquent la collaboration avec les différents acteurs des systèmes de sécurité : les programmes ALPC et DDR sont des points d'ancrage potentiels importants pour la RSS et vice versa. La synchronisation des programmes de réduction du nombre d'armes, souvent eux-mêmes liés aux programmes de DDR, avec la réforme de chacun des secteurs de sécurité et de défense est cruciale pour la réussite d'un processus RSS.

RSS et participation de la société civile

L'apport des femmes est conçue comme indispensable pour le succès des processus RSS. L'approche RSS est ainsi particulièrement attentive au rôle des femmes aussi bien à leur participation sur une base d'égalité à la gestion et à la mise en œuvre des politiques de défense et de sécurité qu'à leur contribution à la supervision de ces politiques, notamment dans le cadre des activités déployées en ce sens par la société civile organisée. Cette importance accordée par la RSS au rôle des femmes est tout à fait en accord avec les points 35, 36 et 37 de la Déclaration de Saint-Boniface qui mettent l'accent sur le rôle et la participation des femmes dans les mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Le point 38 de la Déclaration affirme, tout comme la Déclaration de Bamako, le rôle central que les médias, acteurs très importants dans les mécanismes de contrôle des forces de défense et de sécurité, sont appelés à jouer dans la prévention des conflits, notamment dans les processus de d'observation, d'évaluation, d'alerte précoce et de réconciliation.

La Déclaration de Québec

Le point 18 de la Déclaration de Québec adoptée à l'issue de la XIIème Conférence de la Francophonie le 19 octobre 2008 consigne l'engagement des Chefs d'Etat et de gouvernement à « [s'] impliquer de manière concertée dans les débats menés au sein des Nations Unies et des organisations régionales sur la réforme des systèmes de sécurité [des pays de la francophonie], compte-tenu du lien incontournable entre sécurité, démocratie, développement et droits de l'Homme ».

Contribution du réseau FRANCOPOL à la réforme des forces de police dans le cadre de processus de réforme des systèmes de sécurité

Afin de corriger la tendance traditionnelle consistant à privilégier la seule réforme des forces armées, la doctrine internationale en matière de réforme des systèmes de sécurité (RSS) insiste désormais de manière croissante sur la nécessité d'accorder également une importance majeure à la réforme des forces de police. La mise sur pied de forces de police professionnelles et agissant dans le respect de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme constitue ainsi l'un des objectifs majeurs de tout processus RSS.

Le mandat de FRANCOPOL (Réseau international francophone de formation policière)- qui vise à soutenir le développement des organisations policières francophones, en favorisant le dialogue, la collaboration, l'échange d'informations, la promotion d'outils pédagogiques et didactiques innovants, la promotion des bonnes pratiques ainsi que le transfert des connaissances et des compétences - apparaît particulièrement adapté pour contribuer à la réforme des forces de police de certains Etats francophones, particulièrement ceux en situation de post-conflit.

FRANCOPOL constitue en effet un instrument de soutien à la modernisation et au perfectionnement des dispositifs de formation policière ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la formation et des pratiques policières, permettant d'œuvrer au transfert de compétences dans le cadre de processus RSS. En s'appuyant sur le réseau professionnel constitué dans le cadre de FRANCOPOL, l'OIF peut ainsi contribuer à la réforme des secteurs de police du monde francophone en s'attachant à :

- **1/ Renforcer le professionnalisme des forces de police**

Des experts appartenant aux institutions membres de FRANCOPOL peuvent ainsi contribuer à la formation des forces de police aussi bien à leurs missions traditionnelles qu'aux nouvelles missions de lutte contre la criminalité transfrontalière. FRANCOPOL peut mettre en œuvre certaines de ses interventions en lien avec la section francophone de l'Association internationale des procureurs et poursuivants. Le mandat de FRANCOPOL lui permet en effet de participer à des activités de coopération technique telles que l'échange de formateurs, les stages et les groupes de travail. FRANCOPOL peut donc participer à la formation des forces de police dans le cadre des programmes de réforme du secteur de police par différents moyens :

- FRANCOPOL peut identifier des policiers-formateurs appartenant à ses institutions membres afin qu'ils mettent en œuvre des modules de formation visant d'une part, à accroître le respect de l'éthique et des droits de l'Homme par les policiers formés (appartenant à toutes les catégories de personnel : cadres supérieurs, moyens et recrues) et d'autre part, leurs compétences dans l'exercice de leurs activités fondamentales (prévention de la criminalité ; maintien de l'ordre et gestion des foules ; enquêtes pénales ; coopération internationale de police dans la lutte contre la criminalité organisée) ;

- Les experts de FRANCOPOL peuvent aussi contribuer à la mise sur pied ou à la refondation d'écoles et d'académies de police, notamment en participant à l'élaboration des programmes de formation ;

- FRANCOPOL peut également faciliter l'accès à l'information policière, grâce à son Carrefour de l'information et du savoir (CIS). Cette plate-forme de collaboration et de partage en

ligne peut permettre à des forces de police particulièrement démunies d'accéder à moindre coût à de l'information sur la formation policière, tout support confondu (accès à la documentation, au matériel didactique et pédagogique fourni par les membres; accès aux documents électroniques de référence issus des activités de veille et de recherche; accès aux programmes de formation policière; accès aux publications et rapports de recherche sur les sujets touchant les pratiques policières et la criminalité).

- **2/ Former les programmeurs internationaux RSS aux spécificités des forces de police dans les pays francophones**

La réforme du secteur de police dans les pays francophones se révèle particulièrement complexes pour nombre d'experts RSS, souvent peu familiers des spécificités organisationnelles et légales des environnements francophones. Des policiers appartenant aux institutions membres de FRANCOPOL peuvent être mobilisés afin de former les experts RSS d'une part, aux missions et fonctions respectives des forces de la police nationale et des forces de la gendarmerie et d'autre part, aux particularités de la procédure pénale prévalant dans de nombreux pays francophones.

- **3/ Alimenter la base d'experts RSS développée par l'OIF**

FRANCOPOL peut contribuer à enrichir la banque d'experts RSS constituée par l'OIF en mobilisant des policiers appartenant aux institutions membres afin que ceux-ci participent aux programmes visant à réformer le cadre institutionnel régissant l'intervention des forces de police dans certains pays francophones :

- Des experts peuvent participer à la révision des cadres stratégiques (missions, objectifs et domaines d'intervention prioritaires), légaux (lois sur les services de police, code de procédure pénale) et statutaire (code d'éthique) ainsi qu'à celle de la structure organisationnelle des services de police (clarification des fonctions, hiérarchisation de la structure).

- L'aide à l'intégration dans les législations nationales des normes des Nations Unies sur le recours à la force par les responsables de l'application des lois constitue aussi un aspect important.

- Dans certains environnements, notamment post-confliktuels, certains experts identifiés par FRANCOPOL pourront participer à un travail réglementaire sur les liens entre police formelle et acteurs de sécurité non-étatiques dits « communautaires »³, afin d'aligner la réglementation sur le recours à la force sur les normes nationales (élaboration de mandats, de juridictions, de règlements, de liens de responsabilité)./.

³ Groupes d'auto-défense ou de vigilantisme qui se développent dans les zones, souvent rurales, où l'Etat n'a pas les moyens ou la volonté de déployer les forces de sécurité.

Soutien de l'OIF à la gouvernance démocratique du secteur de Justice

Garantir la sécurité juridique et un accès équitable à la justice constituent un volet fondamental de toute réforme visant à promouvoir la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité. En l'absence d'un système juridique capable de sanctionner les violations avérées, d'interpréter les lois et de les faire appliquer, aucun processus de réforme du secteur de sécurité, 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, particulièrement dans les pays du Sud. En substitution, elles ont parfois pour seule option de recourir à des mécanismes de résolution des conflits semi-formels ou non-étatiques, souvent déconnectés des structures juridiques institutionnalisées. Dans d'autres cas, le non-règlement des différends et des contentieux peut se traduire par le déclenchement de conflits, parfois violents.

L'objectif majeur de tout processus de réforme du système de sécurité (RSS) 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. En lien avec la réforme des autres secteurs qui composent les systèmes de sécurité, la réforme du secteur de justice doit en priorité viser :

- 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 judiciaire, y compris du système pénitentiaire ;
- l'harmonisation des pratiques traditionnelles avec le système juridique et judiciaire formel.

L'OIF dispose d'une longue tradition d'intervention dans le soutien au secteur de justice des pays francophones. L'OIF a ainsi constitué un réseau de liens, d'échanges d'informations et d'expériences, dont les ressources peuvent être mobilisées pour apporter un soutien aux programmes de réforme de la justice engagés dans le cadre des processus RSS.

Les domaines d'intervention

L'OIF dispose de quatre canaux privilégiés d'intervention qui peuvent utilement être intégrés et développés en étroite synergie avec les processus plus larges de réforme des systèmes de sécurité.

Le développement des moyens de la justice.

Afin de garantir l'enracinement de l'Etat de droit et la tenue de procès équitables, l'OIF soutient tout d'abord le renforcement des capacités humaines par la formation de personnels professionnels et

qualifiés. Il s'agit de répondre aux besoins de formation, initiale et continue, des personnels judiciaires et des praticiens du droit (magistrats, avocats) à travers les modes d'intervention suivants :

- le soutien à des programmes nationaux de formation ;
- l'organisation ou le financement de la participation de praticiens du droit des pays du Sud à des sessions de formation régionales ou spécialisées ;
- le développement de la coopération professionnelle, des échanges d'informations et de matériels pédagogiques ;
- l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour toucher le plus grand nombre (cycles de visioconférences de formation à destination de publics cibles : magistrats, avocats, greffiers, professeurs).
- le renforcement et la modernisation des moyens matériels et documentaires des professionnels du droit, des tribunaux, et des administrations judiciaires, des barreaux et des associations juridiques.

Deux réseaux institutionnels peuvent particulièrement soutenir des programmes de formation des praticiens de pays engagés dans des processus RSS : **l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)**, par le biais de sessions de formation thématiques ; **l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF)**, dans le cadre de sa session annuelle de formation des Hauts magistrats⁴. Le Réseau des responsables de la formation judiciaire francophones, en cours d'institutionnalisation, pourra également être mobilisé. En outre, l'OIF soutient la Session de formation annuelle des jeunes avocats francophones organisée par le Centre international en Afrique de formation des avocats francophones, session qui peut également offrir un espace de formation pour des avocats issus de pays engagés dans un processus RSS.

La promotion de l'expertise judiciaire et juridique francophone

L'OIF contribue au développement et à l'affermissement de l'expertise judiciaire et juridique francophones, notamment en soutien de la réforme de la justice dans les pays francophones en situation post-conflit, par le soutien apporté aux réseaux et associations professionnels juridiques et judiciaires francophones et à leurs activités : **l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF)**, **l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF)**, **la Conférence internationale des Barreaux de tradition juridique commune (CIB)**, **la section francophone de l'Association Internationale des Procureurs et Poursuivants (AIPP)**. Dans le cadre du soutien qu'elle apporte à l'ingénierie et au développement institutionnel des Etats francophones du Sud, l'OIF peut mobiliser les capacités d'expertise juridique des réseaux susmentionnés afin de participer à la révision du cadre légal qui encadre l'intervention des forces de défense et de sécurité.

La diffusion du droit francophone.

La sécurité juridique et judiciaire ne pouvant exister durablement sans un accès régulier et ouvert à tous au droit et à ses sources, l'OIF aide à la diffusion du droit dans les pays du Sud de l'espace

⁴ L'AAHJF a par exemple organisé au Bénin une session de formation sur le blanchiment des capitaux, en lien avec le Fonds monétaire international.

francophone, tant auprès des justiciables que des praticiens du droit. Pour ce faire, par le biais du soutien apporté au **Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)**, à **l'AHJUCAF** et à **l'ACCPUF (Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français)**, elle participe à l'édition et à la diffusion des textes nationaux (codes et recueils de jurisprudences tels la Base de jurisprudence des Cours suprêmes francophones (JURICAF) et la Base de jurisprudence constitutionnelle (CODICES)) de ses Etats membres du Sud et de ceux des organisations d'intégration régionales spécialisées et encourage le travail de collecte et de gestion du droit par les structures nationales et locales existantes. Ce soutien à la diffusion du droit francophone contribue à assurer un accès équitable de tous les citoyens à la justice ;

La promotion de la diversité juridique

Enfin, l'OIF accorde une importance particulière à la promotion de la diversité juridique qui se traduit par l'existence de systèmes juridiques pluriels et participe ainsi à assurer une meilleure prise en compte des systèmes de justice informels (coutumiers et traditionnels), qui cohabitent souvent avec les systèmes de justice institutionnalisés.

La mobilisation de l'expertise juridique et judiciaire internationale

Les compétences existant au sein des différents réseaux et partenaires de l'OIF mentionnés ci-dessus peuvent être mobilisées afin de contribuer directement aux expertises et aux formations soutenues par la communauté internationale pour améliorer la gouvernance du secteur de justice. De nombreuses organisations internationales (ONU ; Union européenne ; OCDE ; Union africaine) lancent de plus en plus fréquemment des appels à candidature pour mobiliser des magistrats et praticiens du droit francophones afin qu'ils mettent leur expertise au service des programmes de réforme de la justice, menés dans le cadre de processus RSS. Dans le cadre de la banque d'experts RSS qu'elle constitue actuellement, l'OIF a mobilisé ses réseaux institutionnels juridiques et judiciaires afin qu'ils identifient ceux de leurs membres qui souhaiteraient répondre aux appels à candidature internationaux correspondant à leur champ de compétences.

Promotion du contrôle de la gestion budgétaire du secteur de sécurité

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 d'un certain nombre de dépenses - particulièrement en ce qui concerne l'acquisition d'armements - fait bien entendu peser sur le secteur de sécurité une contrainte supplémentaire : la nécessité de garantir la confidentialité d'un certain nombre d'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 l'absence d'adhésion aux principes de gestion des dépenses publiques internationalement reconnues. La confidentialité ne peut ainsi en aucun cas être synonyme d'absence de contrôle. Si les plans de guerre ou les budgets relatifs aux activités de renseignement doivent être confidentiels, en revanche, le fait que les forces armées et de sécurité dépassent leurs allocations budgétaires, achètent des équipements militaires ou de maintien de l'ordre coûteux sans tenir compte des besoins ou de la capacité de maintenir ces équipements, ou encore s'engagent dans des activités illégales en dehors du budget, constitue clairement des questions sensibles mais qui ne doivent pas être tenues secrètes.

Dans un grand nombre de pays francophones du Sud, les agences en charge de la sécurité, particulièrement les Ministères de la Défense, témoignent souvent d'un faible respect à l'endroit des règles de transparence et de responsabilité dans la gestion des budgets qui leurs sont attribués : présentation de factures pour des dépenses effectuées en dehors du cadre budgétaire ; refus des Ministres de la Défense de partager avec le Ministère des Finances, les Institutions supérieures de contrôle et le Parlement les détails des dépenses engagées ou dans certains cas, absence d'autonomie financière des Ministères de la Défense et de la sécurité par rapport aux plus hautes autorités ; absence de respect des règles de réallocation des ressources ; implications financières de l'acquisition de systèmes d'armement non-reflétées par les budgets ; incapacité consécutive des budgets – pourtant souvent importants relativement aux autres secteurs – à financer l'ensemble des dépenses engagées, notamment le paiement des soldes (entraînant en conséquence un ressentiment diffus au sein des forces de défense et de sécurité). Par ailleurs, les capacités institutionnelles en matière de budgétisation des politiques de sécurité et de défense font souvent défaut au sein de la branche exécutive tout comme de la branche législative. Enfin, une fois les budgets alloués, il existe fréquemment des déviations significatives (réallocation des fonds, changements d'orientation des politiques, absence de discipline financière, détournements illégaux de fonds) dans l'exécution des budgets initialement approuvés.

Afin de lutter contre de telles pratiques, il est essentiel d'exercer régulièrement un audit interne et externe des budgets alloués aux forces de défense et de sécurité. En ce qui concerne le contrôle externe, le rôle des Cours des comptes est particulièrement important.

Afin de contribuer à promouvoir les processus d'audit externes de la gestion des budgets des forces de défense et de sécurité, l'AISCUFF (Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français) peut jouer un rôle important en mobilisant les capacités d'expertise dont elle dispose.

L'AISCCUF peut ainsi mettre ses capacités au service des membres des Cours des Comptes aussi bien que des responsables des Ministères de la Défense et de l'Intérieur des pays engagés dans un processus de réforme de leur secteur de sécurité, qui en formuleraient la demande. L'Association peut notamment mobiliser certains de ses membres afin de proposer des formations, destinées à exposer :

- La façon dont le processus de budgétisation en matière de sécurité doit être lié au processus budgétaire global ;
- Les spécificités du contrôle budgétaire en matière de défense (allocation et gestion des ressources des agences de défense et de sécurité et principes de transparence dans les processus de budgétisation) ;
- les critères encadrant le recours aux dépenses hors-budget (fonds spéciaux, régies d'avance).

Ces formations peuvent être introduites à l'occasion de sessions de formation portant sur des thématiques plus larges, notamment l'environnement institutionnel et légal des processus budgétaires dans l'espace francophone et les principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité (notamment, la séparation des rôles entre les ordonnateurs et les comptables).

Dans cette perspective, l'AISCCUF peut contribuer à l'action menée par l'OIF en soutien de la gouvernance démocratique des secteurs de sécurité en :

- Identifiant des magistrats francophones susceptibles de contribuer aux formations ou aux expertises relatives au contrôle des budgets du secteur de sécurité ;
- S'associant à l'organisation de séminaires professionnels autour du thème : « Contrôler les dépenses des secteurs de défense et de sécurité » auquel des membres de Cours des comptes des pays engagés dans un processus RSS pourraient assister ;
- Participant à des formations des membres de la Cour des Comptes, des Ministères de la Défense et de l'Intérieur et du Ministère des Finances des pays francophones engagés dans un processus de réforme de leur secteur de sécurité, qui en formuleront la demande./.

Rôle de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie dans le renforcement des Capacités des Parlements francophones en matière de contrôle démocratique des Systèmes de Sécurité

Dans un Etat de droit, les institutions de défense et de sécurité doivent être soumises au contrôle démocratique exercé par le pouvoir législatif. Les Parlements sont ainsi appelés à jouer un rôle fondamental dans les processus de réforme des systèmes de sécurité (RSS), par le biais de leur fonction de supervision et de contrôle des organes de défense et de sécurité ainsi que des budgets qui leur sont alloués.

Le rôle essentiel des Parlements dans la consolidation de la vie démocratique est souligné dans la Déclaration de Bamako. Conformément aux accords établis avec l'APF dans le cadre de l'axe " Paix, démocratie et Droits de l'Homme ", un soutien peut être apporté par l'OIF pour la mise en œuvre d'un programme de coopération interparlementaire visant à renforcer les capacités des Parlements francophones en matière de supervision et de contrôle des systèmes de sécurité, programme comportant les axes suivants :

- **1/ Collecte par la Commission des affaires parlementaires de l'APF de données sur les pratiques parlementaires en matière de supervision des appareils de sécurité.** L'objectif est d'assurer un suivi de la façon dont les parlementaires mettent en œuvre les prérogatives qui leur sont reconnues par la plupart des Constitutions francophones en matière de contrôle des appareils de sécurité. Les informations recueillies peuvent être incluses dans le Recueil des procédures et des pratiques parlementaires : les pratiques des Commissions de défense et de sécurité des Parlements francophones peuvent ainsi être consignées sous le Chapitre IV « L'organisation du Parlement », à la rubrique « Commissions parlementaires » aussi bien dans la rubrique « informations par pays » que dans la rubrique « informations par chapitre ». La rédaction d'un rapport parlementaire sur le rôle des Parlements francophones dans le contrôle démocratique des systèmes de sécurité également pourrait également être opportune.

- **2/ Organisation de séminaires d'échanges interparlementaires (intra-régionaux ou nationaux) sur le contrôle des systèmes de sécurité.** A l'instar des autres séminaires d'échange interparlementaires organisés par l'APF, ces séminaires peuvent se dérouler durant 3 jours et proposer une alternance d'exposés en séance plénière et de travaux en atelier, impliquant en priorité des parlementaires de la région concernée mais aussi des parlementaires en provenance des autres régions membres de l'APF.

- **3/Organisation de stages de formation de fonctionnaires des Parlements aux aspects les plus techniques de la supervision des appareils de sécurité,** afin de favoriser la continuité du travail parlementaire sur ces questions. Ces stages peuvent se tenir en marge des sessions ci-dessus mentionnées et s'adresser aux fonctionnaires de plusieurs Parlements d'une même région.

- **4/ Diffusion interparlementaire des informations relatives au contrôle parlementaire des systèmes de sécurité.** L'objectif est d'appuyer la constitution et l'animation de réseaux professionnels en sensibilisant les spécialistes de l'information parlementaire des sections

membres de l'APF (documentalistes, bibliothécaires, webmasters) sur l'importance du contrôle législatif du secteur de sécurité, en mettant en place une cellule de veille sur ces questions. Le programme Noria (dans le cadre de sa composante « appui réseau ») peut servir de support pour la mise sur pied d'un site internet d'information spécialisée sur les « Parlements et le contrôle démocratique des systèmes de sécurité », permettant l'échange d'information interparlementaire sur les questions de défense et de sécurité (diffusion des textes relatifs à la défense et à la sécurité adoptés par les Parlements francophones ; conservation et archivage de ces textes ; compte-rendu des missions d'enquête et d'information parlementaires effectuées par ces Parlements ; compte-rendu des séminaire d'échanges interparlementaires sur les questions de sécurité).

- **5/ Renforcement des capacités humaines et matérielles des Commissions de défense et de sécurité**, notamment en leur procurant les moyens de financer des missions d'information ou des missions d'enquête sur le fonctionnement des systèmes nationaux de sécurité.

- **6/ Équipement documentaire des services et administrations parlementaires** afin de développer leurs connaissances techniques des questions de défense et de sécurité.

- **7/ Intégration des questions relatives au contrôle parlementaire des systèmes de sécurité dans le cadre des rapports de la Commission politique de l'APF** sur le suivi de l'application de la Déclaration de Bamako (état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés).

- **8/ Débats au sein des quatre Assemblées régionales sur le contrôle législatif des forces de défense et de sécurité** lors de leurs sessions annuelles et développement entre elles des coopérations interparlementaires visant à renforcer les capacités de supervision des parlements francophones.

- **9/ Mobilisation du réseau des Femmes parlementaires** afin qu'il se saisisse des questions de supervision parlementaire des systèmes de sécurité et de la promotion de l'égalité des sexes dans les organes de défense et de sécurité./.

Promotion des Droits de l'Homme auprès des forces de défense et de sécurité

La promotion des Droits de l'Homme, des libertés publiques et de la démocratie auprès des membres des forces de défense et de sécurité constitue l'un des volets essentiels de tout processus visant à garantir la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.

Les forces armées doivent en effet intervenir dans le respect des Conventions de Genève et du droit international humanitaire, qui commandent en particulier d'épargner et de protéger les civils. Les forces de sécurité (police, gendarmerie) doivent respecter les principes fondamentaux de proportionnalité dans l'usage de la force, de légalité et de non-discrimination. Les services pénitentiaires et d'application des peines doivent fonctionner dans le respect de la dignité humaine.

En outre, le respect des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit par les forces armées et de sécurité renforce leur professionnalisme et leur efficacité mêmes. Ainsi, le respect de ces principes constitue-t-il non seulement un impératif légal et éthique, mais aussi une exigence pratique, en ce qu'il renforce la confiance des populations et encourage leur coopération, facilite le règlement juridique des conflits et des plaintes et favorise les poursuites judiciaires menées devant les tribunaux. Lorsque leur action est fondée sur la légalité, les forces de défense et de sécurité respectueuses des Droits de l'Homme font avancer les objectifs de sécurité des Etats démocratiques.

Les agents des forces de défense et de sécurité doivent donc être instruits, de manière systématique et soutenue, des principes fondateurs de l'Etat de droit, des Droits de l'Homme et des libertés individuelles. Il convient de leur rappeler régulièrement les textes fondamentaux nationaux (Constitution, législation en vigueur) aussi bien que les grandes conventions internationales, notamment la Charte internationale des Droits de l'Homme.

L'OIF a inauguré sa contribution à ce volet de la RSS en soutenant en 2005 l'organisation, par l'Institut béninois des Droits de l'Homme et de Promotion de la Démocratie, d'un séminaire de formation aux Droits de l'Homme au profit des agents des forces de défense et de sécurité (armée, police et gendarmerie, administration pénitentiaire) des Etats-membres du Conseil de l'Entente (Bénin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Niger et Togo). La formation interactive dispensée dans ce cadre avait pour objectif de :

- présenter les principes et les textes fondamentaux relatifs aux Droits de l'Homme ;
- Insister sur la répartition des compétences entre les forces de défense et les forces de sécurité intérieures (police et gendarmerie), particulièrement dans les environnements post-conflituels qui se caractérisent souvent par la militarisation excessive de la gestion de l'ordre intérieur et de la sécurité publique ;

- encourager les échanges afin que les agents des forces de défense et de sécurité fassent part de leur compréhension des textes, de leur expérience quotidienne de terrain ainsi que de la culture professionnelle de leurs corps ;
- former les agents afin qu'ils répercutent dans leur environnement professionnel les enseignements reçus, selon le principe de « formation des formateurs ».

Dans le prolongement de cette initiative, l'OIF peut mobiliser les nombreuses organisations spécialisées dans la promotion des Droits de l'Homme – qui jouissent auprès de l'OIF d'un statut consultatif établi dans le cadre d'un partenariat - afin qu'elles contribuent à de nouvelles formations des forces de défense et de sécurité (Fédération Internationale des Ligues des droits de l'Homme; Institut Arabe des droits de l'Homme; Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme; Union Inter - africaine des Droits de l'Homme; Institut Arabe des droits de l'Homme). L'OIF peut aussi s'appuyer sur les ressources du réseau institutionnel constitué dans le cadre de l'Association francophone des Commissions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme (AFCNDH), qui a vocation à regrouper les Commissions, Conseils ou Comités nationaux créés par les pouvoirs publics pour assurer la promotion et la protection des Droits de l'Homme./.

Soutien au contrôle public des systèmes de sécurité par les médias

Les médias jouent un rôle primordial dans la supervision et le contrôle public des systèmes de sécurité. Ils constituent en effet le principal canal de sensibilisation des populations et leurs analyses influencent de manière déterminante les perceptions du public ainsi que sa compréhension des enjeux touchant à la défense, à la sécurité et à la justice. Les médias ont une responsabilité particulièrement importante dans les pays en situation de sortie de crise, dans lesquels l'émergence d'un espace public démocratique est souvent menacée par les atteintes à la liberté dont continuent de se rendre coupables les forces de défense et de sécurité.

Dans de nombreux pays, les médias ne disposent pas des capacités techniques, ni des ressources humaines leur permettant de couvrir de manière fiable et pluraliste les questions de défense et de sécurité. Le traitement de ces questions est en effet souvent soumis à deux écueils :

- Tout d'abord, la difficulté à se procurer des informations fiables sur le fonctionnement du système de sécurité, en raison de la rétention par les autorités d'informations souvent abusivement classifiées ;
- Ensuite, la propension trop fréquente de certains médias à traiter des informations relatives à la défense et à la sécurité sous le seul angle du sensationnalisme, en l'absence de tout travail sérieux de vérification des informations diffusées.

C'est pourquoi, le traitement des questions relatives à la défense, à la sécurité et à la justice nécessite de disposer de connaissances spécialisées et de méthodes d'investigation spécifiques, permettant à la fois d'accéder à des sources d'information ouvertes et d'en rendre compte de manière déontologique, éthique et professionnelle.

Le développement des moyens et des compétences des médias constitue un champ de coopération dans lequel l'OIF dispose d'une longue expérience. Le soutien apporté au Réseau francophone des régulateurs des médias (REFRAM) – qui réunit une vingtaine d'instances de régulation de la communication de pays francophones – permet à l'OIF de renforcer les capacités des institutions garantes de la liberté d'expression et du pluralisme des médias. L'OIF a également établi un partenariat avec la « Fondation Hirondelle, Médias pour la paix et la dignité humaine », organisation suisse qui soutient les médias indépendants dans les zones de crise ou les environnements post-confliktuels. En partenariat avec le REFRAM et la Fondation Hirondelle, l'OIF peut apporter son soutien à :

- Des formations visant à développer les compétences professionnelles nécessaires au traitement des questions de défense et de sécurité ;
- La diffusion de programmes radiophoniques – à la fois en français et dans les langues vernaculaires – visant à sensibiliser les populations aux questions relatives à la gouvernance démocratique du secteur de sécurité./.

