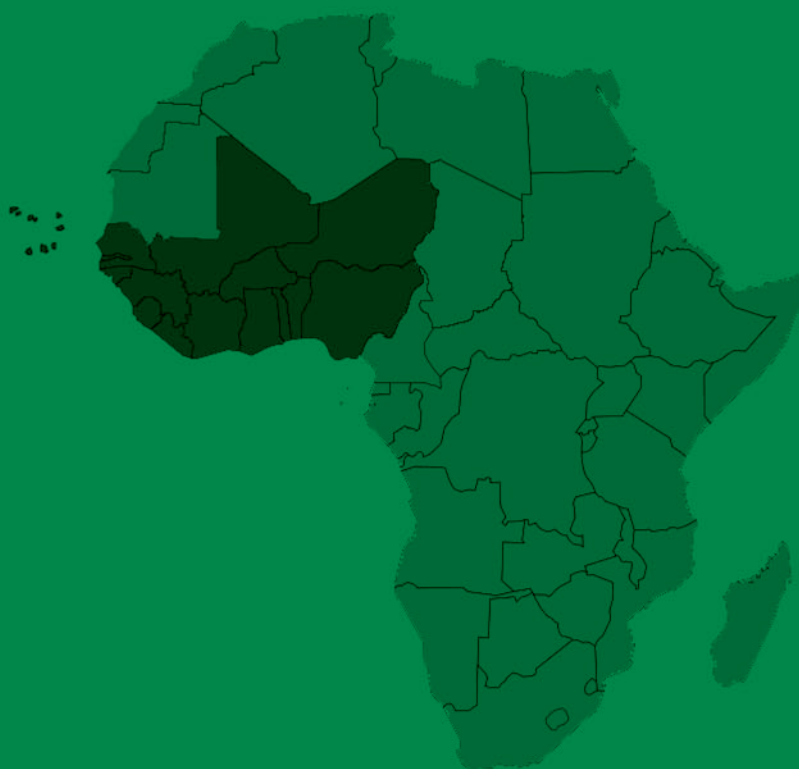


# Séminaire régional sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest

Dakar, Sénégal, 21 - 22 septembre 2010



**DCAF**

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



Assemblée Nationale du Sénégal



# Séminaire régional sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest

Dakar, Sénégal, 21 - 22 septembre 2010



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



Assemblée Nationale du Sénégal



### **Clause de non-responsabilité**

Cette publication constitue un recueil de documents liés à la tenue du séminaire régional « Contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest », organisé conjointement par l'Union Interparlementaire (UIP) et le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées – Genève (DCAF), en collaboration avec l'Assemblée nationale du Sénégal et le parlement de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le 21 et 22 septembre 2010 à Dakar.

Les organisateurs du séminaire ne sont pas responsables des informations et points de vue présentés dans cette publication. Les organisateurs du séminaire ne peuvent garantir l'exactitude ou la véracité du contenu de cette publication.

# Table des matières

Liste des acronymes	4
<b>I. Synthèse</b>	<b>5</b>
Résumé des débats	6
Conclusions et recommandations	11
<b>II. Discours d'ouverture</b>	<b>13</b>
<b>III. Présentations</b>	<b>23</b>
<b>Séance 1. Une approche globale du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité</b>	<b>24</b>
Pr. Boubacar N'Diaye	25
Mme Karin Grimm	29
Honorable Ibra Diouf	35
<b>Séance 2. Comités de défense et de sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité</b>	<b>40</b>
Honorable Sango Patekile Holomisa	41
Pr. Eboe Hutchful	46
Honorable Mamadou Bamba Ndiaye	49
Honorable Bréhima Béridogo	53
<b>Séance 3. Contrôle parlementaire sur le budget de la sécurité</b>	<b>58</b>
Mme Lena Andersson	59
Honorable Laurent Akoun	63
Honorable Alice Foyah	65
<b>IV. Annexes</b>	<b>69</b>
Note conceptuelle	70
Programme du séminaire	72
Liste des participants	75

# Liste des acronymes

ASDR	Dialogue et recherche sur la sécurité en Afrique (connu sous son acronyme anglais, <i>African Security Dialogue and Research</i> )
ASSN	Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (connu sous son acronyme anglais, <i>African Security Sector Network</i> )
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (connu sous son acronyme anglais, <i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i> )
FP SADC	Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe
GSS	Gouvernance du secteur de la sécurité
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe (connue sous son acronyme anglais, <i>Southern African Development Community</i> )
SADSEM	Réseau pour la Défense et la Gestion de la Sécurité de l'Afrique Australe (connu sous son acronyme anglais, <i>Southern African Defence and Security Management Network</i> )
UA	Union Africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UIP	Union interparlementaire
UNOWA	Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (connu sous son acronyme anglais, <i>United Nations Office for West Africa</i> )
WANEP	Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (connu sous son acronyme anglais, <i>West Africa Network for Peacebuilding</i> )

# I. Synthèse

# Résumé des débats

## M. Okey Uzochina

*Représentant du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF)  
auprès de la CEDEAO*

### Séance 1 : Approche globale du contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité

#### Exposés

L'exposé du **Professeur Boubacar N'Diaye** a mis en lumière les acquis et les défis enregistrés par les parlements d'Afrique de l'Ouest dans leur rôle de contrôle au fil du développement politique des états d'Afrique de l'Ouest. Il a retracé l'origine des parlements ouest-africains sous régime militaire pendant plus de quatre décennies et a constaté un accroissement de la responsabilité et du rôle des parlementaires dans le contrôle du secteur de la sécurité. L'exposé a néanmoins mis en évidence les contraintes persistantes s'opposant à un contrôle efficace par les parlements et recommandé des mesures telles que: l'élaboration d'un cadre constitutionnel législatif pour la gouvernance du secteur de la sécurité, le suivi et l'évaluation des politiques de sécurité, la mise en place d'un cadre de coopération entre l'exécutif et le parlement sur les questions de sécurité et de défense, et la transparence budgétaire et financière.

L'exposé de **Mme Karin Grimm** qui portait sur l'intégration de la dimension du genre dans la contribution du parlement à la question de la sécurité, a noté que les femmes étaient à la fois des victimes de conflits et des acteurs participant activement au maintien et aux négociations de paix. Cette communication a également présenté une illustration graphique de la proportion de femmes par rapport aux hommes dans les parlements en Afrique de l'Ouest, à différents échelons du secteur de la sécurité, ainsi que dans les forces de maintien de la paix, et a démontré que ces dernières n'étaient pas représentées de façon proportionnelle dans les institutions de sécurité. Cet exposé a lancé un appel aux parlementaires pour qu'ils contribuent à un secteur de la sécurité

sensible à la dimension du genre, garantissant une conformité entre les textes nationaux, régionaux, de l'Union Africaine et des Nations unies, et encourageant une participation accrue des femmes à la formulation et à la mise en œuvre des politiques de sécurité, ainsi qu'à la budgétisation et à la gestion des ressources dans ce domaine.

#### Session interactive (Q & R)

Les points soulevés et débattus au cours de la séance d'interaction ont porté sur: les pesanteurs basées sur la culture et la tradition qui placent le statut social de l'homme au-dessus de celui de la femme, le manque d'instruction des femmes, les moyens d'inverser la représentation disproportionnée des femmes dans les institutions de sécurité en deux ou trois générations, les autres dimensions ou matrices d'intégration systématique du genre au-delà de la représentation suffisante des femmes au sein des parlements et du secteur de la sécurité. Il a clairement été précisé que l'intégration des femmes ne pourrait se faire du jour au lendemain. Il a également été noté que la faible représentation des femmes dans les forces armées pouvait s'expliquer par l'histoire des armées en Afrique de l'Ouest, symboles de brutalité, s'opposant de ce fait à l'image traditionnelle de la femme, pourvoyeuse de soins maternels, et au milieu social dans lequel est élevée la femme africaine.

#### Panel 1 : Éthique parlementaire et transparence

L'intervention de l'**Honorable Mamadou Lamine Thiam** a décrit l'éthique parlementaire comme les contraintes et les règles de comportement attendu d'un parlementaire, règles à l'aune desquelles le comportement du parlementaire est jugé. Les règles d'éthique guident l'action parlementaire en vue d'améliorer l'image des représentants élus auprès des

populations, renforçant la confiance des citoyens dans le parlement, améliorant la crédibilité des institutions parlementaires, combattant efficacement tout type de corruption et renforçant la démocratie participative. Son intervention a relevé huit principales règles de conduite pour les parlementaires: l'honnêteté, l'intégrité, la transparence, le désintéressement, la loyauté, la franchise, l'objectivité, et la responsabilité. Citons au nombre des recommandations formulées: l'élaboration de codes d'éthique et de conduite, des déclarations de patrimoine au moment de la prise de fonction, et des lois anticorruption prévoyant des peines suffisamment sévères.

L'intervention de l'**Honorable Joseph Gharthey** a retracé l'histoire politique des tyrannies et des dictatures en Afrique de l'Ouest. Il a expliqué qu'en raison des grandes attentes des citoyens, des règles d'éthiques étaient indispensables pour maintenir une démocratie parlementaire. Les parlements sont confrontés à un certain nombre de carences au nombre desquelles la corruption, des dispositifs constitutionnels défavorables et le manque de participation des citoyens au processus parlementaire. Pour promouvoir l'éthique et la transparence parlementaires, il a recommandé un changement dans la mentalité militariste, une parité hommes-femmes, la formation de comités multipartites afin de se pencher sur les questions de sécurité. Il a également recommandé d'éviter les contradictions culturelles en faisant un copié-collé des codes de conduite occidentaux, de tisser des relations formelles et stratégiques avec les organisations de la société civile (OSC) et les institutions de sécurité, et de revoir les traités et conventions de lutte contre la corruption afin de suivre leur ratification et leur harmonisation avec les législations et valeurs locales.

### Session interactive (Q & R)

La séance d'interaction a porté sur des questions variant de l'absence d'émoluments pour les parlementaires, contribuant à la corruption, à la nécessité pour les parlementaires de rendre régulièrement compte à leurs circonscriptions, en passant par la nécessité de trouver un juste milieu entre les attentes de l'électorat en termes de fourniture de biens publics et de projets d'investissement, et le rôle constitutionnel des parlementaires. La discipline du parti et le clientélisme en faveur de l'exécutif ont également été cités comme facteurs contraignants.

S'agissant de la situation de l'éthique dans les parlements respectifs, il a été noté qu'en Sierra Leone, le parlement ne gère pas de liquidités pour les projets des circonscriptions; la constitution ne permet pas aux parlementaires de s'exprimer contre leur parti sous peine d'être exclus; et les parlementaires doivent renoncer à leur siège avant d'assumer tout poste au gouvernement. En Gambie, les règles d'éthiques ont trait à l'instauration de la confiance, à l'image et à la crédibilité des parlementaires; la constitution interdit en effet toute transhumance et changement d'allégeance politique au cours d'un mandat donné; et les parlementaires ne peuvent assumer de poste exécutif. Les parlementaires de Guinée-Bissau ont indiqué que l'Etat finançait les partis politiques dans une certaine mesure et que les parties d'opposition étaient victimes d'influences indues.

## Session 2 : Commission défense et sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité

### Exposés

L'exposé de l'**Honorable Sango Patekile Holomisa** a porté sur les enseignements à tirer pour l'Afrique de l'Ouest de l'expérience du renforcement du contrôle parlementaire en Afrique australe. Il a expliqué que le contrôle était un processus dynamique et non un événement ponctuel. Il a rappelé certaines réalisations du Forum Parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) au nombre desquelles figurent: la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, de la paix et de la stabilité, l'assistance électorale, et la formulation et l'appui aux lois type en matière de VIH/SIDA. Son intervention a également mis en évidence les défis qui se posent aux parlements, et en particulier aux commissions défense et sécurité notamment: le manque de capacités et de pouvoir, la mobilité élevée après les élections, la domination de l'exécutif, la corruption dans les procédures de passation des marchés, et le manque d'accès aux informations classifiées. En se fondant sur son expérience, il a vivement recommandé d'exploiter les ressources des OSC pour renforcer les capacités parlementaires en Afrique de l'Ouest.



L'exposé du **Professeur Eboe Hutchful** a porté sur la contribution de la société civile à la gouvernance et au contrôle de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Il a fait remarquer que les OSC apportaient des moyens et une expérience considérables à la promotion de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Citons au nombre des activités et intérêts des OSC: la promotion de la participation citoyenne à la gouvernance du secteur de la sécurité, l'ouverture de la sphère sécuritaire à l'examen public, la formulation de politiques, la formation et le renforcement des capacités, et des capacités africaines indépendantes en matière de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS). L'exposé a présenté des exemples d'engagement des OSC et a suggéré que les parlements offrent à leur tour aux OSC l'espace politique nécessaire pour fonctionner, et une certaine légitimité. L'exposé a recommandé notamment que les parlements et les OSC tissent des partenariats stratégiques et que les parlements et institutions de sécurité nouent des relations de partenariat politique. La présentation a conclu en expliquant que les activités des OSC visant à améliorer le professionnalisme et la gestion enrichissaient le contrôle parlementaire en rendant les institutions de sécurité plus gérables.

### Session interactive (Q & R)

Les questions soulevées et discutées lors de la session interactive ont concerné la façon de formaliser les relations parlements-OSC, comme le fait que les OSC pouvaient aller au-delà de la formulation de recommandations générales pour proposer des lois et directives, et la question de savoir si les OSC pouvaient être tenues aux mêmes principes et normes de responsabilité et d'obligations de rendre des comptes que quiconque. Il a été indiqué que des organisations intergouvernementales telles que l'Union Africaine (UA), la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) étaient beaucoup moins ambiguës dans leurs relations avec les OSC que leurs états membres et institutions gouvernementales. L'UA et la CEDEAO ne semblent pas émettre de réserve à la signature de protocoles d'accord ou d'accords de coopération avec des OSC: le Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN) et le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (WANEP)

respectivement. A l'instar des parlements, les OSC sont tout aussi libres de choisir avec qui elles nouent des relations. Il a été indiqué néanmoins que les partis politiques doivent être associés au dialogue avec les OSC car ils constituent la source de recrutement des parlementaires et des fonctionnaires de l'Etat.

### Panel 2 : Commissions défense et sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité

Dans son exposé, l'**Honorable Mamadou Bamba Ndiaye** a rappelé le mandat de ces commissions qui consiste notamment à: discuter du budget avant son adoption, suivre et évaluer les activités des institutions de sécurité et du ministère, inviter des ministres du gouvernement à répondre aux questions des députés, examiner la politique du gouvernement en matière de sécurité. Il a également recensé les particularités et les défis du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité qui se présentent comme suit: la nature sensible du secteur de la sécurité, souvent considéré comme la chasse gardée de l'exécutif, l'accès à l'information limité par des dispositions légales sur le "secret-défense", et la difficulté à contrôler les services de renseignements dans les opérations qui sont, par essence, secrètes. L'intervention a conclu en recommandant la coopération et le partage d'expériences au sein et entre les commissions parlementaires de défense et sécurité d'Afrique de l'Ouest.

Selon l'**Honorable Bréhima Beridogo**, le secteur de la sécurité ne peut être laissé aux seules mains des militaires. Il a fait remarquer qu'au Mali, l'armée fonctionnait comme un sous-Etat et, durant le régime militaire, le budget défense n'était pas examiné par l'Assemblée nationale. C'est ainsi que des demandes de visite des bâtiments militaires ont été adressées au Chef d'état-major mais sont restées sans réponse. L'exposé a également recensé les outils de contrôle parlementaire qui sont, notamment, les questions, interpellations, enquêtes et visites des casernes des forces armées. Ces outils seraient disponibles mais rarement employés. L'autocensure du parlement a été mentionnée parmi les facteurs contraignants. Il a conclu en recommandant un renforcement des capacités des parlementaires afin de décupler leur courage (attitude) pour exercer le contrôle nécessaire, et intensifier la coopération avec le pouvoir exécutif.

## Session interactive (Q & R)

Les points soulevés lors de la session interactive avaient trait à la justification de la différence entre les forces armées et les services de renseignements concernant les normes de confidentialité et la nécessité de mettre au point une stratégie politique pour faire évoluer l'étroitesse de vue de l'exécutif. Il a été indiqué que différents instruments étaient requis pour le contrôle de la police, des renseignements et de l'armée. A titre d'exemple, les services de renseignements peuvent toujours être invités à répondre aux questions des commissions parlementaires défense et sécurité; dans ce cas les preuves peuvent être entendues à huis clos et les membres des commissions assermentés pour être tenus au secret. Pour ce qui est du contrôle parlementaire de l'exécutif, des progrès ont été notés au Sénégal, mais plutôt un recul au Mali. Pour ce qui est des relations avec le parlement, il a été constaté que l'exécutif et les services de sécurité au Sénégal et au Mali n'ont pas été très réactifs lorsqu'ils ont été invités ou reçus des correspondances du parlement. A titre d'exemple, pour visiter les bâtiments militaires, le parlement sénégalais a tout d'abord adressé une demande d'autorisation écrite à la hiérarchie militaire au lieu de simplement informer de son intention de visiter les bâtiments militaires en la notifiant du jour, de l'heure et de l'objet de la visite. En revanche, il a été noté que l'Assemblée nationale du Burkina Faso ne formulait aucune demande avant une visite; elle se contente de notifier les forces armées et de sécurité des dites visites.

## Conclusions de la première journée

**M. Okey Uzoehina** a résumé les principaux points et recommandations de la première journée de discussions en panel et de séances d'interaction comme suit:

- Nécessité de formation et de renforcement des capacités compte tenu de la nature complexe des questions de défense et de sécurité, et des capacités limitées des parlementaires par rapport à l'exécutif et aux services de sécurité. Il y a lieu de créer des forums interparlementaires afin d'échanger bonnes pratiques, défis et enseignements tirés entre parlements nationaux et régionaux.

- Nécessité de changer la culture militaire de domination de l'exécutif pour les questions liées à la défense et à la sécurité, et d'évoluer vers la transparence et un contrôle démocratique de la sécurité. Il y a lieu d'institutionnaliser le passage de la sécurité militaire à un cadre global de sécurité humaine.
- Nécessité de considérer l'intégration systématique du genre dans le secteur de la sécurité comme une démarche allant au-delà de mesures visant à accroître la représentation numérique des femmes dans le secteur de la sécurité et les parlements. Il a été noté que la faible représentation des femmes dans l'armée pouvait être attribuée à : (1) l'histoire de l'armée en Afrique de l'Ouest considérée comme agent de brutalité ; (2) les pesanteurs liées à la culture et à la tradition.
- Nécessité d'élaborer un cadre de coopération associant les parlements, l'exécutif et les services de sécurité, et de forger des partenariats stratégiques entre les OSC et les parlements sur les questions de défense et de sécurité, des droits de l'homme, de budgétisation et de transparence.
- Nécessité de promouvoir la crédibilité des institutions parlementaires, et de protéger l'image des parlementaires par l'adoption de codes d'éthique et de conduite parlementaire. Le code parlementaire doit élever la barre au-dessus du droit pénal et la placer au niveau de principes éthiques afin d'interdire des comportements non éthiques qui ne sont pas pénalement répréhensibles.

## Session 3 : Contrôle parlementaire sur la budgétisation de la sécurité

### Exposés

**Mme Lena Andersson** a présenté un exposé axé sur les meilleures pratiques en matière de budgétisation dans le secteur de la sécurité. Elle a indiqué que le budget était un moyen de vérifier si les plans et politiques étaient exécutés. Le budget de la sécurité doit par conséquent être arrimé à la politique nationale de sécurité afin d'éviter une surbudgétisation. L'exposé a décrit en outre les quatre phases du cycle budgétaire: la formulation, l'approbation/adoption, l'exécution (passation de marché) et le suivi/vérification (contrôle). La

nécessité de mettre en place des agents de liaison entre le parlement et les institutions supérieures de contrôle ou le Bureau du contrôleur général et vice versa, a également été rappelé. L'autorité (mandat légal), l'aptitude (capacités humaines, financières et matérielles) et l'attitude (volonté) ont été citées comme facteurs contribuant à l'efficacité de l'examen budgétaire. Une attitude ferme a néanmoins été mentionnée comme facteur critique de succès.

### Panel 3 : Contrôle parlementaire sur la budgétisation de la sécurité

La communication de l'**Honorable Laurent Akoun** a fait état de la façon dont les commissions et autres institutions chargées des crimes économiques et financiers assistent les parlementaires à suivre a posteriori le respect des dispositions du budget et à lutter contre la corruption. Il a été recommandé que, pour exercer les pouvoirs importants dont ils jouissent sur les cordons de la bourse, les parlements soient associés à l'adoption des budgets supplémentaires, et refusent toute régularisation a posteriori, après mise en œuvre. Les facteurs qui limitent le contrôle parlementaire sur la budgétisation de la sécurité sont: la loyauté au parti, la politisation, les connaissances et les capacités limitées des parlementaires en matière de budgétisation et de passation de marché.

L'exposé de l'**Honorable Alice Foyah** a porté sur le rôle du parlement de Sierra Leone sur le contrôle de la budgétisation de la sécurité. Il a été expliqué que le budget sécurité et défense constituait un outil de politique efficace d'allocation de ressources en matière d'équipement, personnel, d'infrastructures et programmes militaires. La participation active du parlement, en particulier de la Commission des comptes publics, a été décrite comme vitale car le budget constitue un compte rendu complet des priorités de l'Etat. Les débats ont permis de préciser que, dans la mesure où les financements alloués au secteur de la sécurité étaient souvent en concurrence avec ceux affectés au secteur social et au développement, le parlement avait un rôle à jouer pour assurer l'équilibre entre les besoins de la société et ceux du secteur de la sécurité. Néanmoins le débat a montré que le contrôle parlementaire sur la budgétisation de la sécurité était généralement faible lorsque l'exécutif était fort.

### Session interactive (Q & R)

La session d'interaction a porté sur des questions allant de l'abus des forces armées par l'exécutif pour asseoir son pouvoir et éviter d'être renversé, au caractère discrétionnaire de la protection de l'armée par l'exécutif vis-à-vis du contrôle parlementaire, et à la nécessité impérieuse pour les parlementaires d'être suffisamment fermes pour faire contrepoids, rétablir l'équilibre et superviser de façon efficace le secteur de la sécurité. Les participants ont également soulevé le problème de l'inexistence de politiques nationales de programmation de la sécurité et de la défense dans de nombreux pays africains pour encadrer la budgétisation et le contrôle de la sécurité, et que souvent l'exécutif comptait sur les conflits et les états d'exception pour justifier la marginalisation du rôle du parlement dans le budget. Pour inverser cette tendance, il a été recommandé que les parlements soient associés à la phase initiale de formulation du budget (discussion des objectifs, résultats). Référence a notamment été faite à l'intention d'harmoniser les processus de budget via l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) en Afrique de l'Ouest francophone et aux efforts pour harmoniser les processus budgétaires en Afrique de l'Ouest anglophone via la CEDEAO en particulier au Libéria, au Nigéria et au Ghana. Il a été noté qu'au Ghana le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont fait pression sur les ministères de la défense depuis que les programmes d'ajustement structurel ont fait la promotion de la responsabilité. Néanmoins le manque de transparence dans les dépenses des services de renseignements et des conseils de sécurité nationale perdurent. En Côte d'Ivoire, le président vote les budgets par ordonnance depuis 2002, le parlement n'a donc que très peu de rôle à jouer dans l'adoption du budget de sécurité. Les parlementaires de Sierra Leone ont noté que les parlements faisaient appel à des vérificateurs externes; néanmoins certaines questions classées top secret ont été écartées du parlement qui, par ailleurs, n'a pas voix au chapitre pour l'envoi de troupes dans les missions de maintien de la paix.

# Conclusions et recommandations

## Le rapporteur

### Honorable Mamadou Bamba Ndiaye

*Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité*

*Assemblée nationale du Sénégal*

Les 21 et 22 septembre 2010, l'Assemblée nationale du Sénégal a accueilli, en coopération avec le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées - Genève (DCAF) et l'Union interparlementaire (UIP), et avec le soutien du parlement de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), un séminaire sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest.

Les parlements des pays suivants étaient représentés : Bénin, Burkina Faso, RD Congo, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée Bissau, Mali, Sénégal, Sierra Leone, Togo, ainsi que le Parlement de la CEDEAO.

Ont également pris part aux travaux : le Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN), le Centre des Etudes Stratégiques de l'Afrique (CESA), la Fondation Friedrich Ebert (FES), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA).

La séance d'ouverture s'est tenue sous la présidence effective de son Excellence Mahamane Ousmane, Président du parlement de la CEDEAO, en présence notamment du Professeur Iba Der Thiam, Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal, représentant le Président Mamadou Seck.

Les contributions des experts et des participants ont permis de mettre en évidence les conditions préalables de la crédibilité et de l'efficacité de l'action parlementaire.

Les présentations des parlementaires du Ghana et du Sénégal ont alimenté de longs échanges sur l'éthique parlementaire. L'accent a été mis notamment sur la responsabilité des parlementaires, qui sont appelés à exercer avec davantage de vigueur leurs prérogatives constitutionnelles, notamment en matière de contrôle de l'action gouvernementale.

L'expérience accumulée dans d'autres régions africaines (Communauté de développement d'Afrique australe, SADC) ou dans d'autres secteurs (société civile) a été également mise à contribution dans le cadre de cette réflexion.

Les démarches et les difficultés des commissions défense et sécurité des assemblées nationales du Mali et du Sénégal, dans l'exercice de leurs attributions de contrôle de l'action gouvernementale, ont permis d'identifier les similitudes et les différences dans les contextes politiques et les initiatives parlementaires.

Les pratiques parlementaires en vigueur en Côte d'Ivoire et en Sierra Leone en matière de contrôle budgétaire dans le domaine de la sécurité ont alimenté un échange d'expériences fort enrichissant.

Au final, la nécessité de poursuivre et d'approfondir les discussions a été ressentie.

C'est pourquoi les participants :

- 1) **Retiennent le principe de la mise en place d'un mécanisme informel de contact et de concertation faisant le lien entre les commissions en charge de la défense, de la paix et de la sécurité, des différents parlements nationaux et du parlement de la CEDEAO.**
- 2) **Engagent les partenaires tels que DCAF et l'UIP à mener le travail de sensibilisation et de coordination nécessaire auprès des présidents des parlements nationaux et du Parlement de la CEDEAO pour la mise en place de ce mécanisme dans les meilleurs délais.**
- 3) **Encouragent l'édition de recueils des législations nationales en matière de défense et de sécurité dans les différents pays, de sorte à favoriser leur harmonisation.**

4) **Souhaitent la réalisation d'une étude comparative du fonctionnement des commissions en charge de la défense et de la sécurité dans les différents pays de l'Afrique de l'Ouest.**

Les trois groupes de travail ont permis de focaliser les discussions et de dégager des pistes de réflexion et d'action, parmi lesquelles :

### **Ethique parlementaire**

- Elaboration de codes de conduite promouvant les valeurs de transparence dans le comportement des parlementaires ;
- Amélioration des conditions de vie et de travail des parlementaires pour les rendre moins vulnérables à la corruption;
- Partage des expériences des parlements dans ce domaine.

### **Fonctionnement des commissions**

- Renforcement des capacités des parlementaires et des fonctionnaires chargés d'assister les commissions sur les plans de la formation, de l'information, des finances, de la documentation, etc.;
- Etablissement de cadres de travail entre les commissions, les autorités gouvernementales et les forces de défense et de sécurité en vue de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire;
- Reconnaissance du caractère sensible du secteur et définition claire des objectifs et des modalités du contrôle parlementaire tenant compte des contraintes justifiées relatives au secret défense et aux règlements militaires.

### **Contrôle budgétaire**

- Partage des expériences et des bonnes pratiques en matière de contrôle budgétaire;
- Formation technique des parlementaires et des assistants parlementaires, y compris avec des exercices de simulation;
- Implication accrue des parlementaires dans les questions budgétaires, notamment dans la définition des orientations, dans l'exécution ainsi que dans l'évaluation.

## **II. Discours d'ouverture**

# Mot de bienvenue

**Dr. Jean-Jacques Gacond**

*Directeur adjoint de la Division Opérations Afrique et Moyen-Orient  
Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)*

Excellence Monsieur le Président du Parlement de la CEDEAO,

Excellence Monsieur le Vice-président de l'Assemblée nationale du Sénégal,

Monsieur le Président de la Commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale du Sénégal,

Monsieur le Directeur de l'Union interparlementaire pour les questions de gouvernance,

Mesdames, Messieurs, représentants du Parlement de la CEDEAO et des assemblées nationales des Etats membres de la CEDEAO,

Monsieur le représentant du Forum parlementaire de la SADC,

Monsieur le représentant de l'Ambassade de Suisse,

Madame et Monsieur représentants respectivement le PNUD et UNOWA,

Messieurs les représentants du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité,

Mesdames et Messieurs représentants des organisations de la société civile,

Chers conférenciers, Chers participants, Chers invités,

Je tiens à exprimer les vifs remerciements de DCAF de pouvoir être associé à l'Assemblée nationale du Sénégal et à l'Union interparlementaire (UIP) dans l'organisation de ce séminaire régional sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest, organisé avec l'appui du Parlement de la CEDEAO.

DCAF est un forum intergouvernemental sur la gouvernance et la réforme de la sécurité créé en 2000 à l'initiative du gouvernement suisse, et

regroupe aujourd'hui 55 Etats membres dans son conseil de fondation. Le but principal de notre organisation est de contribuer à améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité et assurer une sécurité humaine basée sur les règles de droit, le respect des droits humains et les principes de bonne gouvernance tels que la transparence et la responsabilité, sans oublier bien entendu le professionnalisme et l'efficacité des forces armées et services de sécurité.

Une des dimensions-clé dans l'amélioration de la gouvernance de la sécurité est le contrôle démocratique, qui vise à encadrer ces services de manière à ce que leur engagement corresponde aux besoins de sécurité tels que défini dans la politique nationale de sécurité et donc des autorités civiles du pays. Le contrôle démocratique commence avec le contrôle interne au niveau des services et corps de troupe, et se trouve renforcer par le contrôle exécutif au niveau des ministères directement concernés (défense, intérieur, finances). Le législatif a également un rôle très important dans le cadre de ses attributions de contrôle parlementaire. Finalement, il ne faut pas oublier le travail de la société civile, vox populi par excellence.

Dans le cadre de son renforcement des capacités des parlements, DCAF a le privilège d'avoir une excellente collaboration avec le Parlement de la CEDEAO, en particulier avec son Président et le Président de la commission des affaires politiques, paix et sécurité, tous deux ici présents. DCAF finalise notamment avec le parlement régional un guide parlementaire pour le contrôle de la sécurité, basé sur le manuel publié conjointement avec l'Union interparlementaire en 2003, qui sera distribué aux participants tout à l'heure. Le guide en préparation contient des parties spécifiques à l'Afrique de l'Ouest et d'autres adaptées du manuel. Ce document va être soumis ces prochains jours à l'examen de la séance plénière du Parlement

de la CEDEAO pour adoption. Une fois finalisé, ce document sera un outil très utile pour renforcer la capacité des parlements en matière de contrôle parlementaire de la défense et de la sécurité, tant au niveau régional qu'au niveau national.

Par ailleurs, DCAF bénéficie également d'une excellente collaboration avec l'Assemblée nationale du Sénégal, et en particulier avec la commission de la défense et de sécurité, avec laquelle a été organisé conjointement au mois de juin dernier un atelier sur les défis sécuritaires en Afrique de l'Ouest et la gouvernance du secteur de la sécurité.

J'ai le plaisir également de mentionner notre partenariat avec l'UIP, avec laquelle nous avons organisé l'année dernière un séminaire similaire à celui qui commence aujourd'hui en Afrique de l'Est et dans la région des Grands lacs.

Au-delà du renforcement des capacités de contrôle en matière de défense et sécurité, l'Afrique de l'Ouest, région riche en défis sécuritaires, a la chance de disposer d'un cadre stratégique pour promouvoir la paix et la sécurité au niveau de la CEDEAO. Cependant, il est important de pouvoir lier ce cadre stratégique régional avec le niveau national, tant au niveau législatif qu'au niveau des politiques de sécurité et le rôle des parlements, et spécifiquement des commissions de la défense. Le séminaire d'aujourd'hui, au-delà des thèmes spécifiques présentés, offre l'opportunité d'initier un dialogue entre les représentants du parlement régional et des assemblées nationales des Etats membres de la sécurité.

Par ailleurs, la CEDEAO, au niveau de ses Etats membres et de ses institutions, a adopté un cadre stratégique pour la prévention des conflits, qui développe quatorze thèmes particuliers pour la promotion de la sécurité, dont le thème de la gouvernance de la sécurité, sujet prioritaire pour DCAF.

Il existe des liens profonds entre la gouvernance de la sécurité, la réforme du secteur de la sécurité et l'importance du renforcement du contrôle démocratique, et partant du contrôle parlementaire. C'est pourquoi il est nécessaire que les parlements soient fonctionnels et capable d'effectuer ce contrôle de manière professionnelle et efficace.

Le séminaire d'aujourd'hui est la continuation d'un séminaire organisé conjointement avec la Fondation Friedrich Ebert en juin 2009 à Abidjan, qui avait comme sujets prioritaires le rôle des parlements sur la question des armes légères et de petit calibre et celle de la criminalité dans ses dimensions de trafic d'êtres humains et de trafic de drogue. Le présent séminaire abordera la dimension de l'éthique parlementaire et de la lutte contre la corruption, le rôle des commissions défense et sécurité dans la promotion de la paix et la sécurité, et l'importance du contrôle budgétaire, spécifiquement dans le domaine de la défense.

Il est important de souligner que cette réunion n'est pas une fin en soit mais est une étape au cours d'un processus visant à renforcer le rôle, les compétences, la capacité des parlements au niveau régional et national sur des questions de paix et sécurité, et également à promouvoir un dialogue sur ces questions entre les parlements de l'Afrique de l'Ouest au niveau régional et des Etats membres de la CEDEAO. Nous espérons que ce séminaire répondra à vos attentes et nous permettra de progresser dans cette direction.

Avant de conclure, je tiens à remercier l'Assemblée nationale du Sénégal et l'UIP avec lesquelles c'est un honneur et un plaisir d'organiser cette réunion, et un merci particulier à l'Assemblée nationale et son Président d'avoir accepté d'être l'hôte de cette réunion.

Je remercie également le gouvernement suisse qui a mis à disposition les fonds pour la conception et réalisation du guide parlementaire pour l'Afrique de l'Ouest et couvert une partie importante des frais d'organisation de ce séminaire.

Je remercie le Parlement de la CEDEAO, en particulier son Président et le Président de la commission des affaires politiques, paix et sécurité pour leur appui indéfectible et pour avoir pris le temps de venir à Dakar alors que le parlement régional est en session ordinaire à Abuja.

Merci aussi aux représentants du Forum parlementaire de la SADC qui ont fait le déplacement de l'Afrique australe pour partager avec nous leurs expériences et leurs défis.

Un grand merci aux amis du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité, avec qui nous avons le plaisir d'avoir un partenariat très important et qui sont également les experts de la Commission de



la CEDEAO concernant la réforme du secteur de la sécurité. Les deux représentants ici présents sont experts ouest-africains mais également professeurs aux Etats-Unis, et ils ont traversé l'océan Atlantique pour nous rejoindre.

Je remercie aussi tous les conférenciers, intervenants et facilitateurs qui ont accepté de partager avec nous leur expertise et compétences.

Un remerciement particulier et chaleureux à tous les participants, représentants les assemblées nationales de l'Afrique de l'Ouest.

Et finalement je tiens à remercier le PNUD, l'UNOWA, la Fondation Friedrich Ebert, le Centre des Etudes Stratégiques de l'Afrique ainsi que toutes les autres organisations qui ont pris le temps de se déplacer pour être parmi nous ce matin.

Je souhaite à toutes et à tous un excellent séminaire,

Merci.

# Allocution inaugurale

**M. Martin Chungong**

*Directeur de la Division de la promotion de la démocratie*

*Union interparlementaire*

Je me réjouis de la possibilité qui m'est offerte de m'adresser à vous au nom de l'Union interparlementaire. Je souhaite à tous la bienvenue à cette réunion qui sera, je l'espère, fructueuse et enrichissante.

Je tiens à remercier l'Assemblée nationale du Sénégal, et tout particulièrement son Président, l'Honorable Mamadou Seck, d'avoir accepté d'accueillir notre réunion. Je tiens aussi à exprimer notre gratitude au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève, notre partenaire et coorganisateur précieux et habituel, et à remercier le Parlement de la CEDEAO de son appui.

Mesdames et Messieurs les délégués,

Mesdames, Messieurs,

Durant les deux dernières décennies, certaines parties de l'Afrique de l'Ouest ont été le théâtre de violences sans précédent qui ont affecté la région dans son ensemble. Face à de tels conflits, les responsables politiques ont décidé à plusieurs reprises de s'associer au niveau régional, par l'intermédiaire de la CEDEAO, pour tenter d'endiguer cette violence. Et de fait, les pays membres de la CEDEAO, organisation destinée à l'origine à promouvoir une plus grande coopération économique régionale, s'en sont servis à des moments décisifs pour instaurer et maintenir la paix dans la région.

Ces interventions, qui reflètent l'état de la réflexion à ce jour sur le lien entre sécurité et développement économique, ont été au cœur d'une mutation progressive et continue de la CEDEAO en une instance de sécurité régionale à part entière, privilégiant l'humain et recourant aux dispositifs d'alerte avancée et à la diplomatie préventive.

L'UIP est convaincue que cette approche concertée de la sécurité humaine est cruciale face aux menaces persistant en Afrique de l'Ouest. En raison de failles de sécurité le long de la côte de l'Afrique de l'Ouest, les trafics d'armes et d'êtres humains et, de plus en plus, de drogue se perpétuent. La porosité des frontières nord de l'Afrique de l'Ouest les rend vulnérables, elles aussi, à ces mêmes agissements criminels. L'abondance des ressources naturelles et l'insuffisante maîtrise de leur extraction et de leur commerce font peser une autre menace sur la sécurité. Enfin, l'accroissement démographique, l'insécurité alimentaire et la dégradation de l'environnement dans la région sont non moins préoccupants. Pour compléter le tableau, les structures démocratiques instables et faibles, qui excluent du processus politique des franges de la société, qui creusent les inégalités sociales et économiques et qui font le lit de la mauvaise gouvernance, continuent à entretenir l'insécurité dans certaines parties de l'Afrique de l'Ouest.

Mesdames et Messieurs les délégués,

Mesdames, Messieurs,

Il est crucial que le secteur de la sécurité soit efficace et tenu de rendre compte à des autorités civiles non partisans, en particulier grâce à la présence d'un parlement solide agissant dans l'intérêt des citoyens.

La gestion du secteur de la sécurité est certes l'apanage de l'exécutif, mais il faut que les outils utilisés le soient de manière responsable et transparente. Le Parlement a un rôle majeur à jouer à cet égard. Il n'entend pas pour autant usurper le rôle de l'exécutif mais souhaite plutôt travailler en partenariat avec lui.

La nécessité d'un contrôle parlementaire du secteur de la sécurité est incontestable mais les parlementaires qui travaillent dans ce domaine se heurtent aujourd'hui à une double difficulté. D'une part, le caractère technique inhérent au secteur de la sécurité a toujours posé des problèmes redoutables. Les parlementaires n'ont pas toujours le savoir-faire voulu, ni le temps ou la possibilité de s'en doter, car leur mandat en tant que parlementaires est limité dans le temps et l'accès aux experts dans le pays et à l'étranger souvent impossible.

D'autre part, dans un secteur de la sécurité de plus en plus complexe dominé aujourd'hui par l'exigence de sécurité humaine et des liens croissants entre les Etats, le défi auquel se heurtent les parlementaires pour obtenir des résultats est encore plus ardu. Dans le même temps, et précisément à cause de cette situation, ce contrôle parlementaire est crucial si l'on veut que les réponses en matière de sécurité soient conçues et mises en œuvre en toute transparence, responsabilité et efficacité.

L'UIP se réjouit de pouvoir travailler, grâce à ce séminaire, avec les parlements nationaux de l'Afrique de l'Ouest et avec le Parlement de la CEDEAO afin de relever ces défis majeurs. Nous espérons que les exposés et débats de cette réunion susciteront des idées de nature à renforcer le cadre de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité dans votre région et apporter ainsi des réponses efficaces aux défis de sécurité actuels au niveau tant national que régional. L'UIP, en partenariat avec le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève, se réjouit à la perspective de travailler avec les parlements représentés ici à la réalisation de cet objectif.

Je vous remercie.

# Allocution

## Honorable Mamadou SECK

*Président de l'Assemblée nationale du Sénégal*

Excellence, Monsieur le Président du Parlement de la CEDEAO,

Chers Collègues parlementaires,

Monsieur le Directeur adjoint de la Division Afrique et Moyen-Orient du DCAF,

Monsieur le Directeur de la Division pour la promotion de la Démocratie de l'UIP,

Honorables invités,

Mesdames, Messieurs les Experts,

Mesdames, Messieurs,

C'est avec plaisir que je vous souhaite la bienvenue dans ce pays qui est vôtre et un excellent séjour parmi vos frères et sœurs du Sénégal.

C'est avec le même plaisir que je salue la réunion à Dakar de ce séminaire sur le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité, co-organisé par le Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées, l'Union interparlementaire et l'Assemblée nationale du Sénégal.

Cette réunion traduit votre conscience aiguë de l'ampleur des défis sécuritaires qui interpellent les pays de notre région, en même temps que votre engagement à renforcer la prise en charge parlementaire des aspirations de nos peuples à la paix et à la prospérité. Paix et prospérité, deux notions qui inspirent l'acception contemporaine du concept de sécurité.

Concept en expansion, la sécurité se définit en effet désormais comme sécurité humaine, dans une approche à la fois holistique et humaniste. Le Rapport mondial sur le développement humain du PNUD intitulé «Nouvelles dimensions de la sécurité humaine », en décrivait déjà, dès 1994, sept dimensions essentielles :

- la sécurité économique
- la sécurité alimentaire
- la sécurité sanitaire
- la sécurité environnementale
- la sécurité personnelle
- la sécurité collective
- la sécurité politique

En août 2000, le Secrétaire Général des Nations Unies notait avec pertinence dans son Rapport d'activité devant la 55<sup>ème</sup> Assemblée générale, qu'il n'était «*désormais plus possible de définir simplement la sécurité collective comme une absence de conflits armés, qu'il s'agisse de conflits internationaux ou de conflits internes. Les violations flagrantes des droits de l'homme, les déplacements massifs de population, le terrorisme international, la pandémie du sida, le trafic de la drogue et des armes et les catastrophes écologiques portent directement atteinte à la sécurité commune, nous forçant à adopter une approche beaucoup plus coordonnée à l'égard de toute une gamme de questions*».

Aujourd'hui, bien que tous s'accordent sur la nécessité d'un élargissement et d'un approfondissement du concept de sécurité, la communauté internationale s'attache encore à l'élaboration d'une définition consensuelle de la sécurité humaine.

Les doutes et interrogations formulées par certains Etats, notamment à l'occasion de la dernière Assemblée Générale des Nations Unies tenue en mai 2010, traduisent la crainte de voir ce concept utilisé pour justifier des ingérences dans leurs affaires intérieures.

Mais ils expriment également la complexité du débat devant permettre une définition unique, par les Nations-Unies, de ce concept. Plusieurs thèses

sont en effet en présence. Selon les partisans d'une définition large, la sécurité humaine concerne non seulement les menaces classiques comme la guerre, mais aussi les menaces contre le développement notamment dans ses aspects relatifs à la santé, la pauvreté ou l'environnement. Au sens restreint, la sécurité humaine se limite aux menaces les plus violentes comme les mines antipersonnel, les armes légères et de petit calibre et les conflits intra-étatiques.

Je souhaite que vos échanges de ces deux journées puissent contribuer utilement à la clarification de ce concept, notamment en relation avec le contexte particulier de la région ouest-africaine. En effet, ici plus qu'ailleurs, se vérifie l'adage selon lequel aucun développement n'est possible sans sécurité.

Le trafic de substances illicites comme les drogues, les cigarettes de contrebande ou les médicaments contrefaits attente quotidiennement à la sécurité économique et à la sécurité sanitaire de nos populations. Les violations des droits de la personne, les manipulations de la démocratie, le recours aux arguments liés à l'ethnie ou à la religion, alimentent également, dans de trop nombreux pays, l'instabilité politique et des affrontements violents.

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

Tous ces facteurs tendent à anéantir dramatiquement nos efforts de développement et aggravent les souffrances de nos populations qui vivent sous l'emprise des périls graves que représentent les déplacements massifs de populations, les pandémies du paludisme et du sida, les inondations et autres catastrophes écologiques.

Dans un tel contexte, le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest, qui constitue le thème de votre atelier, revêt une importance capitale. En effet, nous autres parlementaires sommes, dans le cadre des institutions démocratiques, les représentants attirés de ces populations martyrisées par les déficits sécuritaires. Il nous revient donc, au quotidien, le devoir de traduire fidèlement

leurs aspirations et de veiller à leur prise en charge efficiente par les politiques nationales et communautaires.

Pour l'accomplir avec succès, l'une des préconditions est le renforcement des capacités et des compétences d'analyse et de propositions des parlementaires et il est heureux que ce séminaire y contribue. Les discussions que vous aurez autour d'une approche globale du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité vous permettront sûrement de mettre en lumière les réalisations effectuées dans ce domaine, ainsi que les défis qui restent à relever, en particulier concernant l'aspect essentiel de l'intégration de la dimension genre dans les législations relatives à la sécurité.

J'espère que les enseignements que vous tirerez de l'expérience de nos collègues venus d'Afrique australe vous permettront de définir les voies et moyens d'un contrôle parlementaire renforcé sur la définition et la mise en œuvre des politiques de sécurité, notamment dans leur aspect budgétaire.

Monsieur le Président,

Chers collègues,

Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi d'insister, en guise de conclusion, sur l'importance qui s'attache à la mise en place d'un mécanisme efficace de suivi et d'évaluation des conclusions de vos travaux, qui, je le souhaite, permettra de pérenniser une tradition de dialogue et d'action partagée de nos parlements, par le biais de leurs commissions compétentes, sur les enjeux de la sécurité humaine.

Ce sera le gage du succès de vos travaux.

Je vous remercie de votre attention.

# Allocution

**Son Excellence, Honorable Mahamane Ousmane**

*Président du Parlement de la*

*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)*

Honorable Président de l'assemblée nationale du Sénégal,

Honorables membres des assemblées nationales des Etats membres de la CEDEAO,

Mesdames, Messieurs,

Chers Invités,

Je vous remercie pour l'honneur qui est fait au Parlement de la CEDEAO, à travers ma personne, d'intervenir à l'ouverture des travaux de ce séminaire, dont le thème porte sur « Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest ».

La question de la sécurité, comme vous le savez, est fondamentale pour la paix et la stabilité, aussi bien pour les Etats que pour la Communauté tout entière.

Elle implique un ensemble complexe, allant du devoir de protection des citoyens par l'Etat, qui nécessite l'acquisition d'armes de diverses natures, la conception de systèmes d'information adéquats, la formation d'hommes et l'adoption de règles pour leur utilisation, à l'élaboration de normes garantissant l'utilisation de l'ensemble de ces moyens matériels, informationnels et humains, aux fins exclusives de la sécurité individuelle et collective des populations et des institutions légitimes.

C'est dans ce contexte que se place le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, qui concerne le rôle que doivent jouer les parlements pour s'assurer que les moyens et les mécanismes prévus pour répondre à ce double impératif sont suffisants et efficaces et qu'ils ne sont pas détournés à d'autres fins.

Honorable Président de l'Assemblée nationale du Sénégal,

Honorables membres des assemblées nationales des Etats membres de la CEDEAO,

Mesdames, Messieurs,

Je ne voudrais pas anticiper sur les travaux qui vont démarrer incessamment, avec la participation d'experts qualifiés sur les questions de sécurité.

Je voudrais néanmoins relever que la question de la vocation des armées et des forces de sécurité en général, demeure une grande préoccupation pour la Communauté. En effet, les espoirs suscités par l'avènement de l'ère démocratique des années 90, marquée par le retour des armées aux casernes et l'affirmation de leur vocation républicaine, se sont estompés dans un bon nombre de pays.

Les cas de coups d'Etat, sous diverses formes, ainsi que d'actes de violence commis par des forces de sécurité contre les citoyens dont elles ont pourtant la mission d'assurer la sécurité, intervenus dans certains Etats membres de la CEDEAO, reposent encore la problématique du rôle des forces de défense et de sécurité.

Même s'ils ont quelquefois contribué à mettre fin à des dérives et à des situations d'instabilité, il n'en demeure pas moins que les parlements sont interpellés sur leur propre rôle pour assurer un ancrage réel du caractère républicain des forces armées et de sécurité, entièrement dédiées à la protection des citoyens et des institutions légitimes, démocratiquement investies par les peuples, ainsi qu'à la défense de l'intégrité territoriale des Etats.

Honorable Président de l'Assemblée nationale du Sénégal,

Honorables membres des assemblées nationales des Etats membres de la CEDEAO,

Mesdames, Messieurs,

S'agissant de la CEDEAO, vous l'aurez constaté, la question de la sécurité occupe une place de plus en plus importante depuis quelques années. Les crises intervenues et les conflits divers assaillent les différentes parties de notre espace communautaire, comme en témoigne la tenue des différents Sommets Extraordinaires des Chefs d'État de la CEDEAO, pour se pencher tantôt sur l'un, tantôt sur l'autre, si ce n'est souvent sur plusieurs des pays membres à la fois : Liberia, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Niger, Guinée, Guinée-Bissau, etc.

Du reste, le dernier Sommet Extraordinaire en date s'est tenu il y a moins d'une semaine à Abuja et s'est penché sur les cas de la Guinée et de la Guinée-Bissau.

Les experts sont mieux outillés pour parler du dispositif communautaire prévu en la matière, aussi bien concernant la circulation des armes dans l'espace CEDEAO que les mesures en cours pour rendre effectives les forces d'attente, mais également les perspectives de réforme des forces armées et de sécurité, entreprises dans certains Etats membres tels que les Républiques de Guinée et de la Guinée Bissau.

Les parlementaires de la CEDEAO sont interpellés ; représentants des populations de la Communauté, ils ont la lourde responsabilité de veiller sur toutes les activités des secteurs concourant au bien-être et à la quiétude de ces populations, et en particulier celui de la sécurité.

Il devient alors important, et même impératif, de les aider à acquérir une meilleure vision :

- De leur rôle dans ce domaine, considéré comme sensible, secret et opaque ;
- Des outils qui sont à leur disposition, souvent ignorés, ou mal utilisés.

Ces acquisitions leur permettront en conséquence de renforcer leur capacité à :

- Légiférer adéquatement sur ces questions essentielles ;

- Exercer un contrôle parlementaire efficace.

C'est pourquoi le Parlement de la CEDEAO s'est résolument engagé dans un processus de coopération et de collaboration permettant de produire un manuel, un guide pratique, à l'usage des parlementaires, et adapté au contexte de notre région.

Le Parlement de la CEDEAO a déjà tenu un important atelier sur le sujet en juin 2010 à Cotonou, où se sont réunies en Commission mixte les Commissions en charge des Affaires Politiques, de Paix et de Sécurité et des Affaires Juridiques et Judiciaires.

Les travaux du présent atelier viendront, sans doute, enrichir la teneur du projet de guide en cours d'élaboration, conjointement par le parlement de la CEDEAO et le DCAF, sur le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Honorable Président de l'Assemblée nationale du Sénégal,

Honorables membres des assemblées nationales des Etats membres de la CEDEAO,

Mesdames, Messieurs,

Vous réitérant encore une fois, la gratitude du parlement communautaire, je vous remercie pour votre aimable attention.

Et que dieu vous bénisse.

## **III. Présentations**



## **Séance 1**

# **Une approche globale du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité**

# Contrôle parlementaire dans le contexte ouest-africain: un aperçu des succès et des défis

**Pr Boubacar N'Diaye**

*Réseau Africain du Secteur de la Sécurité*

*The College of Wooster*

*Wooster Ohio, Etats-Unis*

Sans un pouvoir législatif jouant pleinement son rôle de législateur, de contrôleur des actions de l'exécutif et de représentant des intérêts des électeurs, il n'y a pas de démocratie véritable. Et sans un contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités de l'appareil sécuritaire, il n'y a pas (et il n'y aura pas) de réforme véritable et donc pas de bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En d'autres termes, la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, de laquelle tant de choses dépendent, ne pourra aboutir sans que le contrôle parlementaire en constitue une pièce maîtresse. C'est sur la base peu disputable de ce postulat que doit s'énoncer tout effort d'appréciation du parcours des parlements dans cette région au cours des dernières années, ainsi que la réflexion sur les voies et moyens permettant de renforcer leurs capacités à mieux remplir leur mission dans le processus de démocratisation véritable de nos sociétés et de nos systèmes politiques.

Lorsque je réfléchis au contrôle parlementaire de l'exécutif, et plus spécifiquement du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, je ne peux m'empêcher de revenir à deux événements (parmi tant d'autres tout aussi symptomatiques), qui incarnent encore à mes yeux à la fois les espoirs, l'infortune et les périls que l'institution parlementaire inspire quant à l'évolution politique de notre région.

L'un de ces événements est le refus, à l'unanimité, du parlement guinéen, en février 2007, d'entériner l'état de siège qu'avait décrété feu le président Lassana Conté, dont le régime était aux abois. Ceci malgré le fait que l'Assemblée nationale était dominée à 90% par son parti politique. Le deuxième événement, plus récent, est le rôle qu'un nombre important de députés et de sénateurs du

parlement mauritanien (un groupe qui par la suite a été appelé la « brigade parlementaire, ») ont joué dans la prise du pouvoir du général Ould Abdel Aziz lors du coup d'État du 6 août 2008 contre le premier président démocratiquement élu de l'histoire de ce pays. Ceci dans un parlement où, jusqu'alors, une écrasante majorité de parlementaires le soutenait.

Bien sûr, je serais le premier à admettre que la complexité, la richesse des expériences, et défis auxquels les parlements en Afrique de l'Ouest sont confrontés, ainsi que les succès qu'ils ont pu accumuler au cours des deux décennies qui ont suivi le processus de démocratisation des systèmes politiques africains, ne sauraient être entièrement illustrés par, ou réduits à ces deux seuls événements. En tout état de cause, un exposé de ce genre ne saurait faire justice à cette riche expérience et à toutes les leçons à en tirer. A cet égard, un autre événement d'une grande signification qui pourrait être cité est la mise en échec par le parlement nigérian de la tentative insidieuse du président Obasanjo de briguer un troisième mandat malgré les stipulations de la constitution de ce pays.

Cependant, ces événements illustrent éloquemment ce que les parlementaires peuvent accomplir pour donner espoir à un processus de démocratisation, et ceci malgré un certain héritage, certains réflexes conformistes et les pesanteurs et pressions politiques du moment. Ils démontrent également que les parlementaires peuvent réduire à néant ces espoirs même lorsque les choix qui s'offrent à eux sont très clairs.

Il n'y a pas de doute que dans l'évolution politique de nos Etats en proie à un très grand nombre de défis, dans un monde qui devient de plus en plus contraignant et complexe, les parlements en Afrique de l'Ouest, à l'instar de toutes les autres

institutions, n'échappent pas aux contraintes que ces facteurs leur imposent. Aussi doivent-ils être jugés en gardant ces contraintes à l'esprit. Toute évaluation, même cursive, du parcours récent des parlements ouest-africains doit commencer par rappeler d'où viennent ces institutions. Collectivement, elles viennent de très loin.

En Afrique de l'Ouest, pendant les quatre décennies qu'ont duré les régimes à parti unique ouvertement autoritaires (civils ou militaires), le rôle du parlement consistait essentiellement à entériner et valider les décisions généralement prises ailleurs. Les parlements devinrent en pratique des «chambres d'enregistrement», dont la seule raison d'être était de donner aux décisions du chef de l'Etat 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'Etat, de ses conseillers en matière de sécurité et des hauts gradés des forces armées. Les concepts de «secret défense» ou de «secret d'Etat» 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 aux droits de l'homme, ne faisaient l'objet d'aucune sanction. 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. Ceci était également vrai pour la société civile, ainsi que pour le citoyen ordinaire. Cet héritage institutionnel et politique doit être pris en compte dans toute évaluation.

Au début des années 1990, l'Afrique de l'Ouest, à l'instar du reste du continent, s'est engagée dans une nouvelle phase de son évolution sociopolitique. Il est rapidement devenu évident que la tradition de gestion exclusive des affaires de sécurité ne pouvait être conciliée avec les aspirations des populations à une démocratie véritable. A 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 Etats comme le Bénin et le Togo.

Cependant, cette évolution positive a été freinée en raison de l'héritage invoqué ci-dessus et de la détermination des différents pouvoirs exécutifs à reconquérir leur omnipotence temporairement remise en question, même timidement. Cette évolution positive a aussi été bridée par les faiblesses accumulées par l'institution parlementaire et les parlementaires eux-mêmes. Ce constat semble trahir un certain manque de conscience de la nécessité et de l'urgence de renforcer l'institution parlementaire, et surtout son rôle dans les questions de sécurité. Ainsi, les parlementaires sont souvent eux-mêmes aussi peu au fait des questions de sécurité que leurs électeurs et préfèrent ne pas se préoccuper de ces questions, dont ils défont volontiers la gestion à l'exécutif.

L'expérience de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, constatée dans des études auxquelles j'ai participé, démontre que le contrôle parlementaire en matière de sécurité et de défense est demeuré largement lettre morte. Dans bien des parlements ouest-africains, cela est vrai aussi bien dans le domaine des procédures budgétaires que dans celui des activités des commissions de défense et de sécurité. Et cette réalité demeure, y compris lorsque des élections démocratiques sont tenues et que différents partis politiques partisans du changement sont représentés au sein d'un nouveau parlement.

Cette situation se retrouve également dans des situations où la sécurité est la préoccupation principale des populations. Au cours d'un atelier tenu en août 2008 sur le contrôle parlementaire, ce fait a été illustré, de manière non intentionnelle, par le discours du président de la Commission de la défense et de la sécurité d'un pays de la région. Dans son allocution, il a déclaré qu'entre 1994 et 2008, soit durant quatorze ans, «plus d'une douzaine de questions ont été adressées au gouvernement en matière de sécurité». Compte tenu des problèmes de sécurité qui se posent dans ce pays depuis 1994, un parlement jouant pleinement son rôle de contrôle en matière de sécurité aurait dû poser bien plus qu'une «douzaine» de questions, conduire plus d'enquêtes et prendre davantage d'initiatives ayant trait à la mission du parlement en matière de sécurité.

Ainsi, malgré l'avènement du pluralisme politique (même hésitant) dans plusieurs pays ouest-africains, le contrôle parlementaire comme composante essentielle de la gouvernance démocratique dans le domaine de la sécurité reste à concrétiser. En outre, aux contraintes d'ordre politique et institutionnel, s'ajoute celle tout aussi importante du manque de ressources matérielles et humaines permettant aux parlements de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales en matière de:

- Législation
- Supervision des politiques et des actions de l'exécutif
- Représentation des électeurs et de leurs intérêts
- Service à rendre aux électeurs/citoyens directement

Une simple visite des locaux des parlements (ce qu'il m'a été donné de faire dans plusieurs états ouest-africains) permet de constater leur dénuement presque total, les diverses difficultés auxquelles les membres des commissions de défense et sécurité sont confrontés, ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont appelés à jouer leur rôle. Ceci est bien sûr en grande partie dû au fait que ces Etats 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 et au terme des dispositions des constitutions de tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest, se doter d'équipement (matériel de bureau, bibliothèque, archives, etc.) en plus de l'expertise nécessaire pour lui permettre de remplir sa mission.

Les parlements, et les commissions en charge de la défense en particulier, manquent aussi cruellement de personnel d'appui disposant de la formation et la motivation appropriées pour leur permettre de faciliter la tâche des parlementaires, notamment en leur fournissant les supports techniques requis pour agir en connaissance de cause sur les questions de sécurité nationale. Cet appui technique est rendu encore plus crucial du fait du taux généralement élevé de renouvellement des parlements. 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 étatiques en moyens matériels et humains. Le parlement n'était pas considéré comme une institution prioritaire, ni pour le bon fonctionnement de l'Etat, ni pour l'ancrage de mœurs démocratiques. Cette situation n'a pas beaucoup évolué malgré les changements survenus depuis la fin de l'ère des partis uniques et des régimes militaires. Il est donc aujourd'hui urgent d'instituer et d'institutionnaliser ce qu'il convient d'appeler «une culture du contrôle démocratique», appliquée au secteur de la sécurité en particulier.

Un domaine dans lequel cette culture peut commencer à s'exercer est celui de la lutte contre la corruption. La corruption est un phénomène qui gangrène nos Etats et nos sociétés, mais qui, de manière presque perverse, semble avoir quelque peu épargné le parlement. Ceci est sans doute dû au fait que cette institution n'est pas un centre de pouvoir (comparée, par exemple, au Congrès des États Unis où, en 2006, des chèques émis par des lobbies des affaires étaient distribués pendant que le Congrès était en session, et en plénière). Le parlement peut et doit jouer un rôle crucial dans cette lutte. Les membres du parlement doivent faire preuve de volontarisme, voire d'audace. Ils doivent prendre l'initiative d'exercer pleinement leur pouvoir dans le domaine budgétaire, y compris en effectuant les investigations et enquêtes requises pour assurer que les deniers publics sont utilisés de façon transparente et à bon escient. Ceci demandera du courage, de la détermination et un véritable sens de la mission institutionnelle du parlement. C'est à ce prix que les parlements en Afrique de l'Ouest pourront participer pleinement à l'approfondissement de la démocratie et forger une place au soleil pour cette institution centrale à toute démocratisation, et bien sûr à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

Dans cette optique, la sécurité est reconnue comme un bien public et donc comme étant l'affaire de tous (citoyens ordinaires, société civile, institutions étatiques et non étatiques), mais avant tout celle du parlement. Dans la pratique, les mesures suivantes semblent impératives:

- Reconnaître explicitement que les politiques passées d'exclusion du parlement et d'autres

acteurs du contrôle des forces armées et de sécurité se sont faites au détriment de l'exercice de la démocratie et de l'efficacité.

- 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 joue pleinement son 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.
- Etablir 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 dans le domaine de la transparence budgétaire et financière.
- Etablir 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.
- Etablir des procédures qui permettront à tous les acteurs du secteur de la sécurité d'assumer pleinement leurs rôles respectifs et d'en rendre compte, y compris devant le parlement.

# Réforme du secteur de la sécurité et genre : le rôle du parlement

**Mme Karin Grimm**

*Coordinatrice de projet Genre et RSS*

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

## Qu'est-ce que le secteur de sécurité ?



Est-ce que la sécurité est:

- une "perception" et / ou une "réalité"?
- une "attente" et / ou une "expérience"?

	Agenda traditionnel de la sécurité	« Nouvel » agenda de la sécurité (non-traditionnel)
Elargissement du concept de la sécurité	La sécurité militaire au centre d'attention	Et la sécurité non militaire (politique, économique, sociale, ...)
Approfondissement du concept de la sécurité	La sécurité de l'Etat → la sécurité nationale	Et la sécurité de l'individu → la sécurité humaine

## Genre et la RSS - les bases

### Qu'est-ce que le genre?

- Femmes, hommes, garçons et filles
- Rôles socio-culturellement construits
- Changent à travers les cultures et le temps
- Femmes, hommes, filles et garçons ont des besoins distincts en matière de sécurité et des expériences différentes avec le secteur de la sécurité

### La sécurité de qui?

Encadré 2		Menaces à la sécurité des hommes, des femmes, des garçons et des filles			
Hommes	Femmes	Garçons	Filles		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Vol (Australie: 75% des victimes sont des hommes)<sup>11</sup></li> <li>■ Agression</li> <li>■ Homicide</li> <li>■ Agression simple et caractérisée</li> <li>■ Violence de gangs</li> <li>■ Viol forcé de membres de sa propre famille (en période de conflit)</li> <li>■ Viol et torture sexuelle</li> <li>■ Traite d'êtres humains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Violence domestique</li> <li>■ Agression sexuelle (Etats-Unis: 92% des victimes sur leur lieu de travail sont des femmes)<sup>12</sup></li> <li>■ Décès lié à la dot</li> <li>■ Harcèlement sexuel</li> <li>■ Viol</li> <li>■ Crimes d'honneur</li> <li>■ Filature</li> <li>■ Stérilisation forcée</li> <li>■ Traite d'êtres humains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Violence de gangs</li> <li>■ Maltraitance infantile et viol d'enfants</li> <li>■ Intimidation</li> <li>■ Kidnapping et enlèvement</li> <li>■ Exposition et abandon</li> <li>■ Traite d'êtres humains</li> <li>■ Achat/vente pour la prostitution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Infanticide</li> <li>■ Maltraitance infantile et viol d'enfants</li> <li>■ Traite d'êtres humains</li> <li>■ Kidnapping et enlèvement</li> <li>■ Mariage d'enfants</li> <li>■ Achat/vente pour la prostitution</li> </ul>		

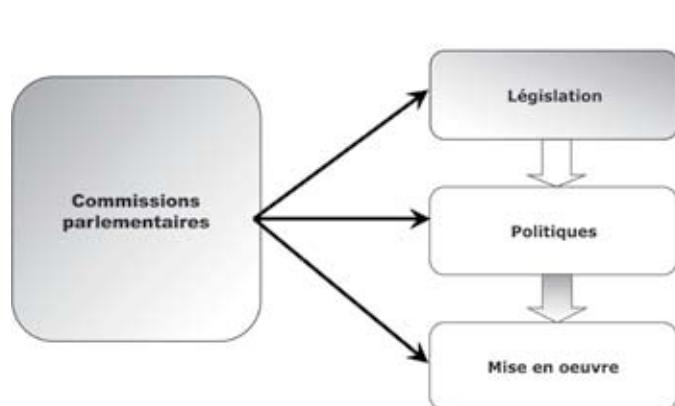
## Un secteur de la sécurité sensible au genre – les bénéfices

### 1. Participation

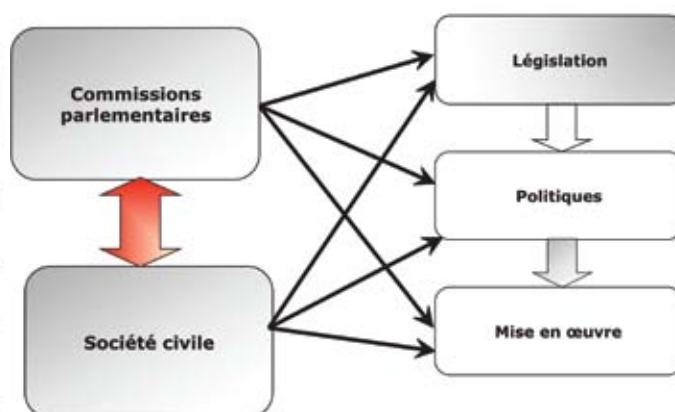
Rang mondial	Pays	Pourcentage de femmes dans la chambre basse ou unique	Pourcentage de femmes dans la chambre haute ou sénat
48	Sénégal	22,7%	40,0%
68	Cap Vert	18,1%	-
76	Burkina Faso	15,3%	-
88	Sierra Leone	13,2%	-
89	Libéria	12,5%	16,7%
95	Togo	11,1%	-
96	Bénin	10,8%	-
98	Mali	10,2%	-
99	Guinée-Bissau	10,0%	-
-	Niger	9,7%	-
105	Côte d'Ivoire	8,9%	-
110	Ghana	8,3%	-
115	Gambie	7,5%	-
117	Nigéria	7,0%	8,3%
-	Guinée	Pas d'information (parlement dissous en 2008)	
Moyenne pour l'Afrique subsaharienne		19,0%	20,9%

Source : Union Interparlementaire (UIP), « Les femmes dans les parlements nationaux – État de la situation au 31 juillet 2010 », sauf Niger : IPS News Agency, 26 jan. 2010

#### Processus d'élaboration



#### Processus d'élaboration renforcé





## 2. Une prestation effective et efficace de services de sécurité et de justice grâce à:

- a. Des institutions de sécurité représentatives
- politique de genre – nationale/sectorielle
  - politiques de ressources humaines (critères d'accès, postes ouverts, salaires, congé maternité, conditions et modalités de mariage, etc.)
  - infrastructure et vêtements/équipement
  - Code de conduite

- b. Une prévention de et réponse effective à la violence sexiste et sexuelle

- des acteurs de sécurité compétents et bien formés
- mandats et structures adéquats
- codes de conduite
- la vérification des antécédents des recrues

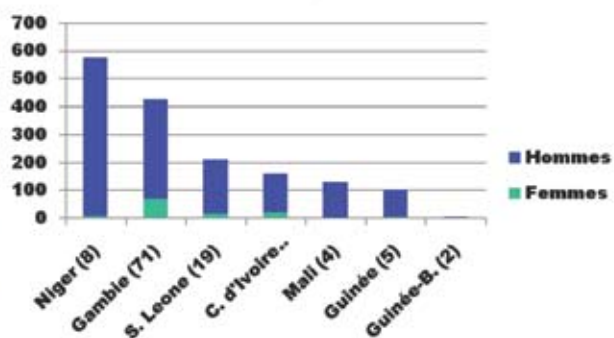
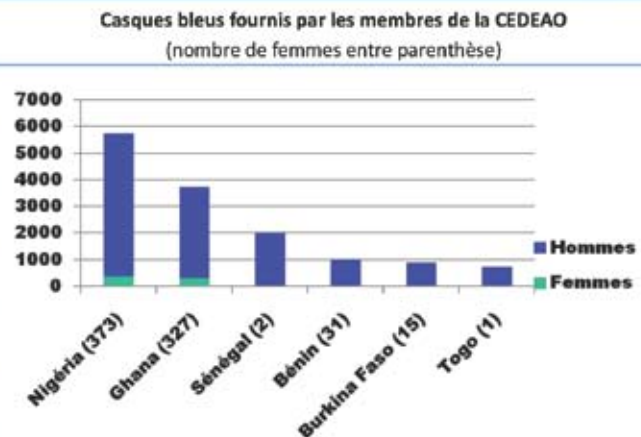
## 3. Un contrôle et une responsabilisation renforcés

## 4. Conformité aux instruments et législations nationaux, régionaux et internationaux

Encadré 3		Proportion de femmes et d'hommes policiers dans certains pays		
Pays	Année	Femmes policières	Hommes policiers	
<i>Pays sortant d'un conflit</i>				
Afrique du Sud <sup>19</sup>	2006	29%	71%	
Chypre <sup>20</sup>	2006	16%	84%	
Sierra Leone <sup>21</sup>	2006	15%	85%	
Kosovo <sup>22</sup> *	2006	14%	86%	
<i>Pays en transition et en développement</i>				
Jamaïque <sup>23</sup>	2001	18%	82%	
République tchèque <sup>24</sup>	2001	12%	88%	
Venezuela <sup>25</sup>	2002	10%	90%	
Roumanie <sup>26</sup>	2005	8%	92%	
Inde <sup>27</sup>	2006	2%	98%	
<i>Pays développés</i>				
Australie <sup>28</sup>	2002	29%	71%	
Canada <sup>29</sup>	2006	18%	82%	
Suède <sup>30</sup>	2001	18%	82%	
Etats-Unis <sup>31</sup>	2006	12-14%	88-86%	
Finlande <sup>32</sup>	2004	10%	90%	

**Des institutions de sécurité représentatives:  
femmes casques bleus dans les effectifs militaires et de police fournis par les membres de la CEDEAO**

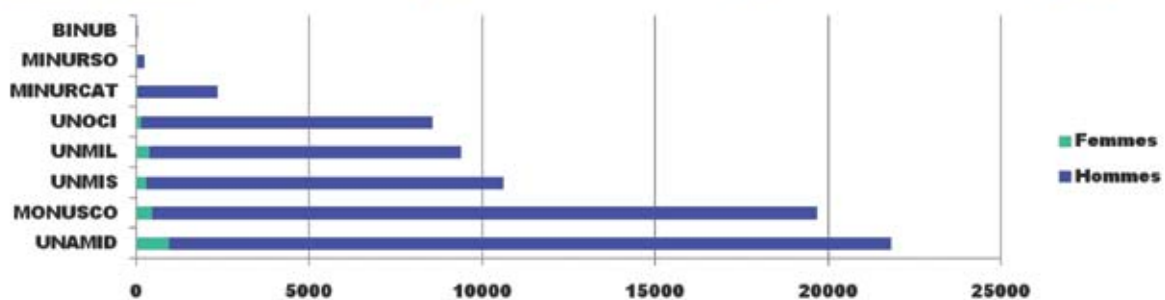
Pays	Effectif total	Nombre de femmes	Pourcentage de femmes
Nigéria	5768	373	6.47%
Ghana	3728	327	8.77%
Sénégal	2013	2	0.10%
Bénin	1018	31	3.05%
Burkina Faso	905	15	1.66%
Togo	743	1	0.13%
Niger	577	8	1.39%
Gambie	427	71	16.63%
Sierra Leone	210	19	9.05%
Côte d'Ivoire	163	20	12.27%
Mali	130	4	3.08%
Guinée	104	5	4.81%
Guinée-Bissau	7	2	28.57%



Source : UN Department for Peacekeeping Operations, "Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations", 31 Juillet 2010.

**Des institutions de sécurité représentatives:  
Femmes casques bleus dans les opérations de paix en Afrique**

Mission	Effectif total	Nombre de femmes	Pourcentage de femmes
BINUB (Burundi)	13	0	0.00%
MINURCAT (République Centrafricaine)	2'333	32	1.37%
MINURSO (Sahara occidental)	224	16	7.14%
MONUSCO (RDC)	19'685	454	2.31%
UNAMID (Darfur)	21'816	939	4.30%
UNMIL (Libéria)	9'369	361	3.85%
UNMIS (Soudan)	10'603	281	2.65%
UNOCI (Côte d'Ivoire)	8'554	123	1.44%



## Cadres légaux et de politiques

- Rapport sur la RSS du Secrétaire-Général de l'ONU
- Convention de l'ONU sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDAW)
- Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (2008)
- Autres
  - Résolutions du Conseil de sécurité (ONU) 1325, 1820, 1888 and 1889
  - Protocole à la Charte africaine de l'UA sur les droits des femmes (2003)
  - Les propres politiques d'États sur le genre et la RSS, par ex. concernant la mise en œuvre de la résolution 1325 (plan d'action national)

## Que peut faire le parlement?

- Travail législatif et élaboration de politiques de sécurité:
  - Des lois et politiques sexospécifiques de sécurité
  - Des lois et politiques de sécurité inclusives
  - Des lois et politiques conformes au cadre juridique et politique international
- Institutions du secteur de la sécurité représentatives et efficaces
- Prise de décisions parlementaires représentatives
- Budgétisation et gestion équitables des ressources
- Contrôle parlementaire - suivi et évaluation

## Budgétisation sensible au genre

### Exemple : secteur de la défense

- Les allocations générales autorisent-elles des prestations de services de sécurité équitables pour les femmes, les hommes, les filles et les garçons ?
- Le budget prévoit-t-il des fonds spéciaux pour les femmes, les hommes, les filles ou les garçons? (Par exemple, par des affectations de fonds pour le recrutement de femmes, des congés de maternité et de paternité, des services de santé

pour hommes et pour femmes.) L'allocation des ressources autorise-t-elle une mise en œuvre efficace?

- Le budget prévoit-t-il des activités, des moyens et des coûts d'ordre sexospécifique? (Ex.: pour la formation en matière de genre.) L'allocation des ressources autorise-t-elle une mise en œuvre efficace?
- Des spécialistes/conseillers en matière de genre participent-ils au cycle budgétaire?

## Recommandations

1. Soutenir la signature, ratification et mise en œuvre de conventions internationales et régionales qui portent sur l'inclusion du genre dans le secteur de la sécurité
2. Accroître la représentation des femmes parlementaires par la mise en œuvre de quotas, la réforme des systèmes électoraux et le renforcement des capacités chez les candidates.
3. Accroître la représentation des femmes parlementaires dans les commissions consacrées à la défense et à la sécurité.
4. Renforcer les capacités en matière de genre des hommes et des femmes parlementaires, en particulier des membres des commissions de défense et de sécurité.
5. Impliquer la société civile, notamment des organisations de femmes, dans l'élaboration des politiques de sécurité par de larges consultations, des auditions publiques et autres mécanismes formels et informels.
6. Constituer un groupe de genre comprenant à la fois des femmes et des hommes afin d'étudier et de soutenir la budgétisation et la législation sensibles au genre.
7. Introduire et renforcer des initiatives budgétaires sensibles au genre et exécuter des études d'impact sexospécifique des politiques de sécurité.
8. Diligenter et solliciter des données ventilées par sexe sur l'intégration des sexospécificités et la composition des institutions du secteur de la sécurité.
9. Contrôler le déploiement et l'exécution des missions de maintien de la paix.

# L' éthique parlementaire

**Honorable Ibra Diouf Niokhobaye**

*Député, Assemblée nationale du Sénégal et membre du Parlement de la CEDEAO*

Contribution présentée lors du séminaire par **l'Honorable Mamadou Lamine Thiam**

*Député, Assemblée nationale du Sénégal*

## Introduction

L'exercice du mandat parlementaire implique pour les parlementaires l'acceptation d'une série de contraintes et de règles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution parlementaire. Le parlement attend des élus un degré d'assiduité et de ponctualité élevé.

Le parlement exige de ses membres qu'ils respectent des règles éthiques et déontologiques dans leurs contrats avec le monde extérieur, dans la mesure où certains comportements peuvent constituer une offense pour le parlement. Les parlementaires doivent agir avec la conscience d'une action sociétale responsable vis-à-vis de l'institution parlementaire d'une part et des populations d'autre part.

Ceci explique l'importance d'un code d'éthique parlementaire ou de bonne conduite, qui doit être un instrument de lutte contre la perte de confiance qui affecte non seulement les parlements mais aussi l'ensemble des institutions politiques en Afrique de l'Ouest. L'éthique parlementaire établit les principes et les règles permettant de juger les actes et les comportements d'un parlementaire, ainsi que les motifs et conséquences de ces derniers.

## Les attentes des populations

Les enjeux et les défis sont multiples et extrêmement importants. Dans tous les cas, il s'agit de répondre à la question suivante : comment agir mieux ? Pour :

- Améliorer l'image des élus auprès des populations
- Renforcer la confiance des citoyens à l'égard de nos parlements

- Crédibiliser davantage nos institutions parlementaires
- Montrer l'utilité des élections et des élus
- Donner un sens à la politique
- Lutter efficacement contre toutes les formes de corruption
- Renforcer la démocratie représentative et participative

Bien que poursuivant quelques fois des objectifs personnels, les parlementaires mènent essentiellement une vie publique. Leurs actes, leur conduite et leur comportement de tous les jours doivent être en accord avec les normes et les règles de comportement du milieu dans lequel ils évoluent.

Les parlementaires doivent donner l'exemple en observant strictement les plus hautes normes de bonne conduite. Les institutions parlementaires et les parlementaires, à tort ou à raison, deviennent de plus en plus impopulaires, d'où la nécessité d'élaborer un code d'éthique parlementaire en Afrique de l'Ouest.

Il s'agit d'adopter des règles claires, exhaustives et pertinentes afin de guider les parlementaires et de susciter et renforcer la confiance des citoyens dans les institutions parlementaires. De telles règles de bonne conduite visent à promouvoir une culture politique axée sur l'honnêteté, l'intégrité, la transparence, la loyauté, le désintéressement, l'objectivité, la franchise et la responsabilité.

Un code d'éthique parlementaire permettrait de restaurer une bonne réputation et une bonne image des élus ainsi que la crédibilité des institutions parlementaires. La démocratie représentative et participative en serait renforcée.

## Huit principales règles pour les parlementaires

- **L'honnêteté** : les parlementaires doivent éviter tout conflit d'intérêt et prendre des mesures qui protègent l'intérêt public.
- **L'intégrité** : dans le cadre de leurs activités, les parlementaires ne doivent prendre aucun engagement par rapport aux personnes ou organismes extérieurs qui pourraient les influencer dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.
- **La transparence** : les parlementaires doivent faire en sorte que toute action, de la conception à la réalisation, suive des règles claires.
- **La loyauté** : les parlementaires doivent respecter les institutions et les textes qui les régissent, ainsi que le mandat dont ils sont dépositaires vis-à-vis des électeurs.
- **Le désintéressement** : dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires doivent prendre uniquement des décisions d'intérêt public.
- **L'objectivité** : dans leurs rapports avec les agents de l'administration publique/ d'entreprises publiques, parapubliques ou privées, les parlementaires doivent privilégier l'intérêt général et le mérite.
- **La franchise** : les parlementaires doivent être sincères et ouverts dans l'exercice de leurs fonctions, dans la prise de décision et dans toute action qu'ils entreprennent.
- **La responsabilité** : les parlementaires sont totalement responsables de leurs décisions et de leurs actions. Ils doivent rendre compte au public et se soumettre aux règlements intérieurs des assemblées et aux lois en vigueur.

Les citoyens s'attendent à ce que les parlementaires respectent ces règles dans l'accomplissement de leurs fonctions, en se basant sur leurs convictions et leurs engagements pour le bien public plutôt que sur leurs aspirations à un pouvoir personnel ou à profit personnel. En respectant ces règles, les parlementaires brisent le mur de méfiance à leur égard et renforcent la crédibilité et la confiance des citoyens dans les institutions parlementaires.

## Limites objectives du travail parlementaire en Afrique de l'Ouest et esquisse de solution

Dans la plupart des Etats en Afrique de l'Ouest, le vote ethnique ou religieux a une influence directe ou indirecte sur le comportement et la conduite des parlementaires et les règles déontologiques à respecter, et constitue par là même un défi pour les républicains.

Dans un environnement où l'individu se définit en premier lieu par son appartenance à un groupe ethnique ou religieux avant son appartenance à un parti politique, la culture politique reste fortement marquée par cet état de fait : les positions ne sont pas prises au nom de l'ensemble des citoyens mais plutôt pour son ethnie, sa région ou sa communauté religieuse.

Pour remédier à cette situation, il serait nécessaire d'élaborer un code de conduite consensuel et de l'appliquer à l'issue de larges consultations de toutes les parties prenantes. L'accent devra être mis sur la conscientisation des élus afin qu'ils sachent que le mandat parlementaire qu'ils assument est à la fois général et représentatif :

- Général, parce que les parlementaires représentent la nation entière et non un groupe d'électeurs.
- Représentatif, parce que les parlementaires ne peuvent être liés par un ordre émanant d'un électeur ou d'un groupe de pression, ethnique ou religieux.

## La lutte contre la corruption et le rôle des parlements : un défi majeur à relever

La corruption est un phénomène universel qui se rencontre dans tous les pays du monde. Elle existe aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Cependant, les manifestations et les conséquences de la corruption varient selon leur degré de développement de chaque pays.

En Afrique de l'Ouest, la corruption est un obstacle majeur à la bonne gestion des ressources (financières, humaines et matérielles), compromettant ainsi tout effort de développement. Pour cette raison, la lutte contre

la corruption constitue une obligation pour tous, et plus particulièrement des parlementaires, représentants du peuple. Lutter contre la corruption permet d'assurer non seulement une gestion saine des ressources et une meilleure gouvernance, mais également l'établissement/rétablissement des droits de tous les citoyens.

La corruption peut survenir dans différentes circonstances/ services :

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

A un niveau moins important, mais qui affecte également les citoyens, la corruption implique des fonctionnaires souvent sous-payés, ou simplement cupides, qui font payer aux usagers des services auxquels ces derniers devraient avoir droit gratuitement : octroi de permis de conduire, de passeport, d'autorisation de faire des affaires, etc.

Les causes générales de la corruption sont la mauvaise gouvernance, le manque de transparence, la faiblesse des institutions chargées de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques et/ou l'absence d'autonomie des mécanismes créés à cet effet, le manque de liberté de la presse, les faibles salaires et le déficit de civisme.

Les parlementaires ouest-africains doivent également trouver des solutions adéquates concernant le financement des partis politiques et l'utilisation de l'argent résultant de leurs activités, et ceci en particulier pendant les campagnes électorales, moment privilégié pour l'achat des consciences (votes). Ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur dans la région. Afin d'éviter de fausser le jeu de la démocratie, il est urgent de mettre un terme à une telle situation ainsi qu'au phénomène appelé « nomadisme politique ou transhumance » (voir encadré).

Le nomadisme politique ou transhumance politique est le changement d'affiliation politique d'un parlementaire après son élection par un ou une coalition de partis.

Dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest (c'est le cas au Mali, en Guinée, au Guinée Bissau et au Bénin), il n'existe pas de mesures réprimant un tel acte.

Par contre au Sénégal, d'après l'article 60 alinéa 4 de la Constitution : « tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat. Il est remplacé dans les conditions déterminées par une loi organique ».

Il existe des instruments nationaux et régionaux pour lutter contre la corruption. Des difficultés se posent cependant concernant leur application effective.

Entre autres instruments peuvent être cités:

- Les cours des comptes ;
- Les inspections générales des finances et les inspections générales d'Etat ;
- Les parlements (plus spécifiquement leurs commissions spécialisées) ;
- Le protocole de lutte contre la corruption signé par l'ensemble des pays de la CEDEAO en 2001 à Dakar ;
- Les lois créant la commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion (cette commission est instituée au Sénégal par la loi n°2003-35 du 24 Novembre 2003).

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

Il est urgent d'élaborer des codes de conduite pour les parlementaires contenant, au-delà des principes, des normes de comportement. Il est également nécessaire d'élaborer une loi permettant d'assurer que le comportement et les actions des parlementaires répondent aux standards les plus élevés, et prévoyant

des sanctions appropriées pour punir les manquements. Pour ce faire, un comité d'éthique doit être créé. Sa composition devra respecter la diversité politique.

Le rôle des média est également capital. Il est essentiel d'assurer la liberté et l'accès à l'information pour le public.

Les parlementaires sont également des citoyens qui doivent répondre de leurs actes devant les juridictions compétentes de leurs pays s'ils violent la loi, notamment en matière de droits humains. Cependant, dans un esprit de dépassement pour la paix et la stabilité, des commissions de « vérité et réconciliation » peuvent être mises en place dans certains pays, comme par exemple au Liberia. Ceci demande un consensus national dans un élan patriotique et de sagesse, dans l'intérêt bien compris de tout un peuple.

## Les parlementaires et les parlements

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

Les parlementaires, compte tenu de leurs prérogatives et leurs rôles, devraient tirer le meilleur parti des mécanismes constitutionnels et juridiques pour contrôler l'action de l'exécutif et assurer une gestion publique transparente et responsable.

Représentants du peuple, les parlementaires doivent toujours chercher à améliorer leur image en adoptant de bonnes règles de conduite. Ils ont également le devoir de veiller à ce que le peuple ait voix au chapitre dans la gestion des affaires publiques.

Les parlements sont également appelés à jouer un rôle clé sur la scène internationale. A cet effet, ils ont le devoir moral de s'assurer que la gestion des affaires internationales réponde aux plus hautes normes d'éthique et de probité. Cette dimension internationale de l'activité des parlements nationaux, régionaux et continentaux exige une

coopération interparlementaire plus efficace dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

## Recommandations pour les parlementaires et les parlements

- Etablir des normes de probité à l'intention des parlementaires et d'autres personnalités publiques, notamment les ministres et autres agents de l'Etat, et veiller à leur application. Ces normes consisteraient notamment en des codes d'éthique/conduite et une déclaration de patrimoine, et régiraient les conflits d'intérêt.
- Voter des lois anti-corruption prévoyant des peines suffisamment sévères ainsi que d'autres mesures à même de prévenir toute récurrence. Introduire dans le code pénal, le droit administratif, et tout autre domaine pertinent du droit, des dispositions ne laissant aucun champ à la corruption. Prévoir des peines qui aient un effet dissuasif.
- Veiller à l'adoption de la législation de contrôle qui s'impose pour assurer la transparence et la responsabilité dans la gestion publique.
- Amener les gouvernements à signer et/ou ratifier les instruments internationaux pertinents. Veiller à aligner la législation nationale sur ces dispositions et assurer leur application effective.
- Veiller à l'adoption d'une législation consacrant la liberté d'information, qui oblige l'exécutif à divulguer les informations jugées nécessaires pour les délibérations parlementaires, notamment dans le cadre de l'examen d'affaires de corruption.
- Veiller à l'adoption d'une législation sur le financement des partis et des campagnes électorales, qui renforce la transparence dans le processus électoral, conférant ainsi plus de légitimité à l'élu. Pareille législation devrait, entre autres dispositions, obliger les partis et organisations politiques à déclarer leurs moyens de financement, et prévoir de lourdes peines en cas de non-respect de ces dispositions.
- Veiller à l'adoption d'une législation afin de prévenir les différentes formes de

corruption, notamment à travers les mesures suivantes : garantir à chaque citoyen un niveau satisfaisant de protection sociale ; introduire dans la fonction publique des structures de rémunération qui n'incitent pas à la corruption ; prévoir des procédures administratives rapides et transparentes permettant à tous de participer dans des conditions d'égalité aux processus de prise de décision.

- Renforcer les lois et règlements permettant de garantir la transparence des procédures de marchés publics, des régimes d'imposition, de l'administration de la justice, etc.
- Instituer et/ou renforcer au sein des parlements les mécanismes permettant à l'exécutif de rendre compte de son action (questions au gouvernement, recours systématique aux commissions pour l'examen et le suivi des affaires publiques, en particulier celles relatives à la sécurité et aux droits de l'homme).
- Veiller à ce que le processus d'établissement et d'exécution du budget national soit transparent et prévoit des garanties contre toute malversation dans l'administration des fonds et ressources publics. A cet égard, les parlements peuvent envisager la création de commissions parlementaires telles que les commissions de comptes publics, ou renforcer les pouvoirs et les moyens de ces dernières, le cas échéant.
- Veiller à la mise en place d'institutions de surveillance comme par exemple la cour des comptes ou le vérificateur des comptes/ contrôleur général ou un comité de l'éthique parlementaire. Veiller à ce que ces institutions soient dotées des ressources nécessaires et que leurs rapports reçoivent toute l'attention requise de la part du parlement.
- Veiller à ce que l'opposition soit suffisamment représentée dans les structures parlementaires et ait la possibilité de se prononcer dans des conditions d'égalité sur la gestion des affaires publiques, y compris la possibilité de dénoncer les actes de corruption ou d'enquêter sur les allégations de corruption.
- Amener le gouvernement à instituer des mécanismes transparents et rigoureux pour le choix des titulaires des hautes charges

publiques afin de s'assurer que seuls les plus compétents et les plus honnêtes sont nommés aux postes visés. Mettre sur pied des mécanismes efficaces de répression à l'encontre des agents de l'Etat qui se rendent coupables de malversations dans l'exercice de leur fonction.

- Encourager le public à dénoncer et à condamner la corruption. A cet effet, veiller à assurer à toutes les personnes qui jouent un rôle actif dans la lutte contre la corruption un appui et une protection efficaces contre l'intimidation, notamment à travers des mesures législatives.
- Promouvoir un sens élevé de la probité et de l'intégrité morale par des campagnes de sensibilisation. Prévoir et promouvoir l'instruction civique dans les programmes scolaires.
- Promouvoir la coopération internationale entre parlements et parlementaires en faveur de la lutte contre la corruption par un échange d'expériences et de meilleures pratiques, etc. A cet effet, inciter les parlements à participer à des séminaires régionaux et interrégionaux qui encouragent l'échange d'informations sur les techniques et les lois permettant de lutter contre la corruption, ainsi que sur les recherches en la matière, et facilitent l'examen et un meilleur fonctionnement des dispositifs et processus institutionnels. Pareilles mesures devraient également être coordonnées au niveau régional par le Parlement de la CEDEAO et au niveau continental par le parlement panafricain.



## **Séance 2**

# **Comités de défense et de sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité**

# Le rôle du Forum parlementaire de la SADC et de la société civile en Afrique australe dans la promotion de la gouvernance au sein du secteur de la sécurité dans la région SADC

**Honorable Sango Patekile Holomisa**

*Membre de la commission permanente du Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) sur la démocratie et la gouvernance*

## Introduction

Le contrôle du secteur de la sécurité est généralement confié à l'exécutif. Si le contrôle de l'exécutif relève de la prérogative constitutionnelle des parlements, le contrôle du secteur de la sécurité est par essence une tâche complexe, entre autres en raison de l'envergure et de la technicité des dossiers, et des règles et législation du secret qui y sont associés.<sup>1</sup> D'un point de vue moderne et contemporain, pour être efficace et significatif le contrôle doit s'effectuer de façon constructive et non conflictuelle, dans la mesure où le contrôle est, à terme, une démarche qui vise la responsabilité et la bonne gouvernance.<sup>2</sup> L'importance accordée au contrôle est un principe fondamental de promotion de la bonne gouvernance.

Les services publics qui ont accès aux armes et ont le pouvoir d'avoir recours à la violence organisée dans le cadre de leur mandat diffèrent de ceux de la santé ou de l'éducation par exemple, et à ce titre, doivent être traités différemment.<sup>3</sup> Il est par conséquent crucial qu'ils fassent usage de cette force de façon responsable dans l'intérêt de la société, plutôt que de façon incontrôlée et intéressée.<sup>4</sup> L'histoire violente de notre continent témoigne des terribles conséquences de l'utilisation du secteur de la sécurité à des fins intéressées. Dans la création de mécanismes de contre-pouvoirs pour éviter ce phénomène, la plupart des sociétés ont veillé à subordonner ce secteur au pouvoir politique en place. La notion selon laquelle le processus de contrôle est un "processus dynamique et non pas un événement ponctuel"<sup>5</sup> confirme par ailleurs que dans le cas des questions sécuritaires, il ne devrait pas être permis de l'exploiter à des fins d'intérêt politique à court terme, mais celui-ci devrait être considéré

comme un investissement pour sauvegarder un mode de vie donné. Cette perspective touche au cœur de la bonne gouvernance qui s'articule autour de la transparence, de la responsabilité, de la représentativité, de l'accessibilité et de l'efficacité.

C'est sur cette toile de fond que nous aborderons brièvement le rôle du Forum parlementaire de la SADC (FP de la SADC) et de la société civile dans la promotion de la gouvernance du secteur de la sécurité en général, et celui de l'Afrique du Sud en particulier, en guise d'étude de cas à partir de laquelle tirer d'éventuels enseignements.

## Structure et nature du FP de la SADC

Le FP de la SADC a été créé en 1996 avec comme principal objectif, de "renforcer la capacité de mise en œuvre de la SADC en associant les parlementaires aux activités de la SADC." Il s'agit d'un forum interparlementaire consultatif dépourvu de pouvoirs législatifs. Il représente la voix des parlementaires des 14 pays de la SADC ce qui représente au total plus de 3000 députés. Il œuvre à travers et en collaboration avec les parlements nationaux. L'Assemblée plénière du FP de la SADC est l'instance suprême de délibération et de formulation de politiques. Elle se réunit deux fois par an aux fins de prendre des décisions politiques et de formuler des recommandations au Sommet des chefs d'État et de gouvernement sur diverses questions touchant la région SADC. Le FP de la SADC est doté d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.<sup>6</sup>

Dans le but d'atteindre ses objectifs, le FP de la SADC entreprend des activités dans les domaines programmatiques ci-après :

- Démocratie et gouvernance
- Intégration régionale
- Renforcement des capacités des parlements et des parlementaires
- Genre
- VIH et SIDA

## Le FP de la SADC et la contribution de l'Afrique du Sud à la gouvernance du secteur de la sécurité, à la paix et à la stabilité en Afrique australe

### Le FP de la SADC

Au cours de ces dix dernières années, le FP de la SADC a mis l'accent sur le développement des capacités parlementaires et l'établissement de normes en développant des instruments régionaux que les parlements comme les gouvernements pouvaient exploiter afin de promouvoir la bonne gouvernance et approfondir la démocratie, garantissant de ce fait la paix et la stabilité dans l'espace SADC. Il s'agit notamment de :

- Dans le domaine de l'observation des élections, la mise au point de Règles et critères régissant les élections dans la région SADC (2001) ce qui a abouti au renforcement des institutions électorales.
- L'élaboration d'une Loi Type sur le VIH/SIDA (2008) visant à s'attaquer à tous les domaines y afférents nécessitant une réforme législative. Ce texte offre un cadre global d'harmonisation des législations sur le VIH et les droits de l'homme et demeure un point de référence et une caisse de résonance importants pour les réformes législatives.
- La participation aux initiatives de consultations régionales de la SADC sur le Protocole relatif au Genre et au Développement. Ce Protocole a été salué par les hommes et les femmes de la région comme une avancée significative en direction de l'égalité entre les sexes. Il a également permis de créer des associations de femmes parlementaires au plan national et régional.
- L'élaboration de *Critères de référence pour les assemblées législatives démocratiques en*

*Afrique australe*. Ce document constitue un important outil d'autoévaluation et un point de référence de bonnes pratiques pour les parlements. Il est en voie de finalisation.

- Un plaidoyer en faveur de la ratification, de l'intégration dans les législations nationales et de la mise en œuvre des protocoles et autres décisions de la SADC pour l'intérêt des citoyens de la région.

### Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a fort contribué au développement de son secteur de la sécurité; en plus d'être signataire de toute une panoplie de protocoles liés au secteur de la sécurité, elle compte à son actif d'autres initiatives telles que la proposition et l'amendement de différents textes législatifs visant à faciliter la bonne gouvernance du secteur de la sécurité notamment :

- **La Constitution**:<sup>7</sup> qui en son Article 55 (2) exige la mise en place de mécanismes permettant (a) d'assurer que tous les organes exécutifs de l'état au niveau national du gouvernement soient responsables de leurs actes et (b) d'assurer le contrôle sur l'exercice du pouvoir exécutif national, ainsi que sur tout organe de l'État. L'article 92 (2) rend les membres du Conseil des ministres responsables devant le parlement à titre individuel et collectif dans l'exercice de leurs pouvoirs et l'exécution de leurs fonctions, ce qui englobe la responsabilité politique de compte rendu des politiques et la responsabilité financière pour la dépense des fonds publics.
- **La loi de 2009 relative à la Procédure d'amendement des projets de loi des finances et autres questions connexes**,<sup>8</sup> qui pour la première fois fournit au Parlement un outil permettant d'amender les lois des finances et de veiller à ce que les fonds soient alloués aux priorités exprimées à la base par les électeurs.
- **La loi de 1999 sur la gestion des finances publiques**,<sup>9</sup> est la principale législation permettant d'assurer une responsabilité financière dans le secteur de la sécurité. Le principal objectif de ce texte de loi est d'assurer la transparence, la responsabilité et la saine gestion des recettes, dépenses, actifs et passifs de toutes les institutions publiques.

- **Les Règles de l'Assemblée Nationale (AN) et du Conseil National des Provinces (CNP)** contiennent des clauses stipulant la façon dont les commissions doivent mener leurs activités;<sup>10</sup> ainsi que leurs compétences générales. Ceci englobe la compétence de délivrer des mandats de comparution, de recevoir des observations et déclarations, de mener des audiences publiques et d'exercer les pouvoirs conférés par la constitution, la législation et d'autres dispositions. Le paragraphe 201 (c) stipule expressément que les commissions peuvent, dans le cadre de leurs fonctions, suivre, enquêter et se renseigner sur des questions relatives au budget d'un ministère,<sup>11</sup> y compris les ministères liés au secteur de la sécurité. Des règles analogues régissent le fonctionnement des commissions mixtes des deux chambres du parlement.
- **La loi sur les services de renseignements (National Strategic Intelligence Act), la loi sur la défense nationale et la loi sur les services de police sud-africains<sup>12</sup>** sont des textes de lois qui ont été continuellement examinés et amendés aux fins de veiller à ce qu'ils demeurent au fait des évolutions de leurs environnements respectifs.

Citons au nombre des autres contributions :

- Diverses missions de maintien de la paix sur le continent depuis 1996 qui ont fait de l'Afrique du Sud l'un des plus grands contributeurs de troupes au monde.
- L'Afrique du Sud a joué un rôle pivot dans la mise en place et le maintien de la brigade de la SADC en attente et de la force africaine en attente. L'Afrique du Sud ne se contente pas de fournir les soldats et policiers nécessaires, elle fournit également une assistance en matière de formation et d'autres initiatives de renforcement des capacités.
- Liaison transfrontalière bilatérale entre départements du secteur de la sécurité afin d'améliorer la circulation des biens et des personnes, ainsi que l'échange de renseignements y relatifs. La coopération et la coordination des activités transfrontalières entre pays constituent un aspect crucial du contrôle des frontières et une priorité au

vue des défis auxquels l'Afrique du Sud est confrontée en termes d'immigration illégale.

- Contribuer à mieux cerner le rôle des différentes parties prenantes à travers entre autres des cours d'éducation civique et de formation sur les relations civilo-militaires. Ces initiatives ont été soutenues par diverses organisations aux États-Unis, des institutions militaires du Royaume-Uni, ainsi que le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF).

## Quels sont les défis qui perdurent ?

### Les défis du FP-SADC

Comme indiqué ci-haut, diverses initiatives ont été menées afin d'améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité et ces dernières ont, dans l'ensemble, été couronnées de succès. Les défis qui perdurent au niveau du FP de la SADC ont trait :

- Aux relations internes institutionnelles entre le sommet de la SADC et le FP de la SADC. Pour surmonter ces défis, le secrétariat du FP de la SADC et le secrétariat du sommet de la SADC ont décidé d'organiser régulièrement des séances de travail conjointes.
- A l'inefficacité de la collaboration entre les acteurs étatiques et non étatiques décrite comme « le maillon manquant » dans les initiatives actuelles en vue de l'intégration et de la coopération économique régionales.
- Aux carences au plan constitutionnel et juridique, ainsi qu'à des problématiques telles que les inégalités entre les sexes.
- A la faiblesse des formations de la société civile et des assemblées législatives, institutions de veille citoyenne manquant de ressources, et exécutifs extrêmement fort.
- Au manque de démocratie au sein des partis.
- A la lenteur de la mise en œuvre des programmes et au manque de continuité de ces derniers en raison de la mobilité élevée des députés.
- A l'insuffisance des capacités en matière de ressources humaines (spécialisées) et financières des parlements.

## Défis sud-africains

En Afrique du Sud les défis sont entre autres :

- Une plus grande implication de la société civile dans les processus de décision du gouvernement. Bien que formulées régulièrement, c'est la prise en compte et l'expression véritable des contributions effectuées lors des processus de participation publique qui posent souvent problème car ces contributions sont souvent ignorées.
- Une amélioration de l'accès à l'information en simplifiant les procédures permettant d'obtenir cette information. Si la constitution sud-africaine<sup>13</sup> permet aux citoyens d'avoir accès aux informations officielles par des procédures bien précises, ces dernières doivent être accélérées et simplifiées. Le Projet de loi sur la protection de l'information<sup>14</sup> actuellement présenté au parlement est controversé car certains estiment qu'il est de nature à restreindre davantage encore l'accès à l'information. Pourtant il convient de reconnaître et d'admettre que dans certains cas, l'État doit conserver certains secrets pour assurer la sécurité et la sûreté de ses concitoyens. La difficulté réside dans le maintien d'un juste équilibre entre des citoyens bien informés, la garantie de la sécurité de ces citoyens et la souveraineté de l'état.
- La corruption, notamment dans les procédures de passation de marché. Le fameux « scandale du marché des armements »<sup>15</sup> en Afrique du Sud a alerté les autorités sur les écueils inhérents à ce type de transaction et des procédures sont mises en place afin d'assurer que dorénavant ces transactions soient irréprochables. Plusieurs mécanismes de dénonciation et de signalement ont également mis en place afin de permettre aux citoyens d'alerter les pouvoirs publics en cas de violation dans ce domaine.

Du point de vue interne au parlement, pour ce qui concerne la gouvernance du secteur de la sécurité, les défis liés à la gestion, à la continuité et à l'appui sont notamment :

- La perte de mémoire institutionnelle avec chaque nouveau parlement.
- L'important volume de travail des membres des Comités spéciaux des Conseils Nationaux

des Provinces siégeant à la commission mixte permanente chargée de la défense et à la commission mixte permanente chargée des renseignements car ils siègent dans plusieurs Comités spéciaux.

- Le chevauchement et la duplication des visites de contrôle, présentations dans les ministères et programmation des réunions.

## Quel a été le rôle de la société civile dans l'amélioration de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique australe ?

Le FP de la SADC attache une grande importance au rôle stratégique que jouent les organisations de la société civile (OSC) pour renforcer la capacité du parlement à contrôler efficacement le secteur de la sécurité. En effet, les OSC disposent par exemple des infrastructures et des capacités en termes de recherche et d'accès en temps utile à des informations actuelles et pertinentes qui font défaut à la plupart des parlements et des parlementaires.

Un certain nombre d'OSC telles que l'Institut d'études de sécurité (ISS) et le Centre de gestion de la défense et de la sécurité de l'Université de Witwatersrand en Afrique du Sud ont produit des études et publications dans le domaine de la défense, de la sécurité et du contrôle de ce secteur dans la région SADC. Ceci a permis de renforcer la capacité de divers acteurs à jouer un rôle important de vigile auprès des pouvoirs publics pour ce qui concerne la gouvernance du secteur de la sécurité. Le FP de la SADC met également au point un programme continu de renforcement des capacités pour les commissions concernées des parlements nationaux en collaboration avec le DCAF.

Dans le cas sud-africain, l'importance des organisations de la société civile se traduit de différentes façons :

- Les OSC et les particuliers ont été invités à faire des déclarations et communications au cours des processus législatifs liés au secteur de la sécurité comme ce fut le cas récemment pour:
  - Le Projet de loi relatif à la Direction des enquêtes indépendantes de la police

- Le projet de loi relatif à la protection de l'information
- Le Projet de loi relatif à au Secrétariat civil pour les services de police
- Le Projet de loi relatif à l'amendement de la loi sur la Défense nationale
- La société civile intervient également à travers ses interactions avec les ministères, au cœur de la mise en œuvre et en fournissant des informations sur les prestations de services telles que la gestion des frontières et aux postes de frontière, sur la conduite des forces de police, de l'armée et du personnel des services de renseignement.
- Associer la société civile à travers les grands médias et les interfaces publiques telles que les bases militaires et défilés militaires, les commissariats de police et expositions ; et les études, enquêtes et sondages d'opinion.
- Les sud-africains ont également la possibilité de contacter des institutions publiques de promotion de la démocratie<sup>16</sup> telles que le "Protecteur du citoyen", la Commission des droits de l'homme et la Commission pour l'égalité des sexes.

## Conclusion

Le secteur de la sécurité est l'une des pièces maîtresse d'une gouvernance efficace car il contribue non seulement à assurer l'intégrité du territoire national, mais également à maintenir l'ordre et le droit au plan interne. Le FP de la SADC en est conscient, et c'est la raison pour laquelle il a lancé diverses initiatives afin d'aider les parlements de la région à améliorer la gouvernance en général et au sein du secteur de la sécurité en particulier. Les défis liés à la coopération, aux carences juridiques et à la démocratie au sein des partis sont des problématiques qu'il convient de régler. Néanmoins, la société civile est un protagoniste important, et à ce titre, il est primordial qu'elle puisse jouer la pleine mesure de son rôle.

Comme mentionné également, les parlements en général ont un rôle crucial à jouer en exerçant leur fonction de contrôle pour veiller à ce que les services chargés de la sécurité honorent leurs obligations constitutionnelles et juridiques. Des exemples de l'étude de cas sud-africaine ont

été présentés afin d'illustrer certaines pratiques susceptibles d'être prises en compte par d'autres parlements. Il importe de mentionner une fois de plus que l'objectif global est de bâtir un pays fonctionnant de façon efficace et sans heurts, ce qu'un secteur de la sécurité responsable, comptable et performant, répondant aux besoins de la nation dans son ensemble, est de nature à faciliter.

## Notes de bas de page

1. UIP-DCAF, 2003. Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité-principes, mécanismes et pratiques. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF).
2. James Ngculu, 2001. Parliament and defence oversight: The South African Experience. African Security Review, Vol. 10, No. 1. p. 2.
3. Bailes, A. Schneckener, U. Wulf, W. 2007. Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF). Policy Paper, No. 24
4. Simon Baynham. 1992. Civil-Military Relations in Post-Independent Africa. South African Defence Review Issue No 3.
5. Ngculu, 2001, p. 2.
6. Ce document est basé en partie sur un article de Kurusha, S. 2010. The Role of the SADC Parliamentary Forum and of Civil Society in Southern Africa in Promoting Governance of the Security Sector in the SADC Region. SADC PF, Windhoek, Namibie.
7. Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996.
8. Loi N°9 de 2009.
9. Loi N°9 de 2009.
10. Règles de l'Assemblée nationale. 2008. Parlement de la République d'Afrique du Sud. Règles 124 à 139.
11. Notons parmi d'autres parties importantes la Partie 10 sur la Commission chargée des Comptes publics et la Partie 10A qui porte sur la Commission sur le Vérificateur Général. La partie 9 en conclusion porte sur les règles spéciales applicables aux Projets de loi des finances.
12. La loi N°39 sur les services de renseignements de 1994 régit le secteur des renseignements, tandis que le Livre blanc sur les services de renseignements a permis de mettre sur pied la Commission mixte permanente sur les renseignements faisant office d'organe de contrôle parlementaire. La loi numéro 42 sur la Défense nationale de 2002 ainsi que le Livre blanc sur la Défense nationale encadre la gestion des forces de défense, et l'Examen du portefeuille de la défense contribue à orienter la politique en matière de défense. La loi N° 68 de 1995 relative aux services de police sud-africains et le Livre blanc sur la sûreté et la sécurité nationale régissent la gestion des services de police sud-africains, la Direction indépendante des réclamations apportant sa contribution au contrôle des services de police notamment pour ce qui touche aux écarts de conduite des agents de police.
13. Selon les termes de l'article 32 de la Constitution sud-africaine de 1996, ainsi que de la loi N°2 de 2000 sur la promotion de l'accès à l'information, et de la loi N°3 de 2000 relative à la promotion de la justice administrative.
14. Le projet de loi sur la protection de l'information accédé via <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=118894>
15. IPS, 2010. Arms deal threatens democracy in South Africa. Accès via <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=46291>
16. Voir chapitre 9 de la Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996.

# Contribution de la société civile à la gouvernance du secteur de la sécurité et à son contrôle en Afrique de l'Ouest (plan de l'exposé)

**Pr. Eboe Hutchful**

*Directeur exécutif de l'organisation Dialogue et recherche sur la sécurité en Afrique (ASDR)*

*Président du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN)*

## Le rôle des organisations de la société civile dans le secteur de la sécurité

Dans de nombreux pays africains, des organisations de la société civile (OSC) se sont avérées être à la pointe de la recherche, du plaidoyer, de l'analyse politique et du développement dans la sphère sécuritaire.

- Ce sont des instruments essentiels de participation citoyenne dans la gouvernance de ce secteur.
- Elles œuvrent de façon indépendante afin d'ouvrir la sphère sécuritaire à une plus grande vigilance du public.
- Elles constituent des locomotives essentielles du programme de réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Exemples:

- Le rôle des OSC dans les réformes des services de défense, police et renseignements d'Afrique du Sud dans les années 90, et le fait qu'elles soient restées vigilantes dans l'étude et le suivi de l'évolution de la criminalité et de la sécurité.
- Les OSC ont une influence considérable sur l'évolution de l'architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS) ainsi que sur d'autres politiques majeures de l'Union Africaine (UA) liées à la sécurité.
- Un réseau d'OSC (ASSN) aide l'Union Africaine à formuler son cadre de politique en matière de RSS.
- Deux OSC (ASSN et WANSED) apportent

actuellement leur concours à la CEDEAO pour la formulation d'un cadre de gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) dans cette région.

- Profilage de la dimension genre dans les institutions de sécurité en Afrique de l'Ouest (Réseau femmes, paix et sécurité)
- OLUCOME (Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques) enquête sur les cas de corruption et de détournement dans le secteur de la sécurité au Burundi.
- De nombreuses OSC sont associées à la formation et au renforcement des capacités parlementaires à travers le continent.
- Beaucoup d'autres œuvrent dans des domaines connexes tels que les armes légères, l'analyse des conflits, les statistiques de crimes violents, les systèmes d'alerte précoce, etc.
- Des organisations non-gouvernementales (ONG) locales mais également internationales telles que Saferworld, International Alert, Conciliation Resources, le Centre international pour la justice transitionnelle, sont actives dans ce domaine et collaborent à divers niveaux avec les ONG locales.

Ces OSC comptent souvent parmi leurs membres des chercheurs, analystes et journalistes hautement qualifiés, ou (comme c'est souvent le cas) des professionnels de la défense et de la sécurité à la retraite.

Néanmoins les capacités des OSC demeurent faibles et inégalement réparties :

- De nombreuses OSC sont encore réticentes à se mêler des questions fondamentales de

sécurité, et peu de celles qui le font ont les compétences et l'accès nécessaire, ou n'ont pas la capacité de mobiliser l'attention nécessaire (par exemple Examens de la Défense en Ouganda et en Sierra Leone par rapport à l'Afrique du Sud).

- La marge de manœuvre politique dont elles disposent pour exercer est souvent restreinte: de nombreux gouvernements sont réticents à légitimer les OSC, en particulier dans le domaine de la sécurité (Éthiopie). De ce fait, si les principes de l'Union Africaine confèrent un rôle considérable aux OSC pour développer et promulguer l'AAPS, au niveau national, l'espace réservé aux OSC demeure controversé.
- Ainsi, la capacité et l'impact dépendent véritablement du contexte. Néanmoins, on peut conclure sans risque d'erreur que la capacité et l'implication des OSC dans ce secteur est moindre que dans d'autres secteurs d'activité des OSC.
- Néanmoins, grâce au réseautage et à la mise en commun des ressources, les OSC sont en mesure de surmonter certaines de ces contraintes et de mobiliser une marge de manœuvre politique là où elle est actuellement restreinte.
- En taillant leurs activités sur mesure, au sein du secteur de la sécurité (c'est-à-dire en les restreignant à ces domaines d'expertise) un large éventail d'OSC sont en mesure d'avoir un impact sur ce secteur.

Ainsi :

- Il est souvent indiqué que les OSC elles-mêmes ne font pas montre de la responsabilité et de la transparence nécessaires et jouissent parfois d'un mandat discutabile conféré par les citoyens.

## **Parlement et société civile: un partenariat stratégique**

La collaboration entre le parlement et la société civile dans le domaine du contrôle est particulièrement vitale compte tenu de la faiblesse générale des mécanismes internes et externes de contrôle.

Le contrôle du secteur de la sécurité est confronté à de nombreux obstacles politiques et techniques.

Il existe des contraintes politiques découlant de l'exécutif et du secteur de la sécurité (qui ne sont pas accoutumés à un tel contrôle).

Le parlement lui-même (en particulier les députés du parti au pouvoir) manque de volonté politique, ainsi que des capacités et des ressources techniques pour enquêter dans le secteur, et c'est la raison pour laquelle nous constatons de grandes variations dans le rôle des parlements nationaux.

Néanmoins il convient de commencer par reconnaître que le parlement est le pivot de la responsabilité - lorsqu'une plus grande participation et responsabilité citoyennes peuvent être mobilisées - et qu'il constitue un point d'entrée stratégique et un agent catalyseur pour transformer la conduite du secteur de la sécurité et pour :

- Aborder la question élargie des déficits de gouvernance de la sécurité et des contraintes au contrôle dans ce secteur.
- Stimuler la formulation de politiques. A quelques exceptions près, la formulation de politiques est rarement considérée comme un domaine de préoccupation directe des parlements africains.
- Promouvoir un dialogue et débat inclusif et à large assise.
- Cultiver les relations de partenariat entre (a) les ministères de la sécurité et les institutions d'exécution, (b) les institutions de sécurité, (c) la société civile, et (d) les différentes commissions au sein de la législature elle-même.
- Créer un contrôle plus inclusif en associant les organisations de la société civile et les parties prenantes non traditionnelles, en les autonomisant dans le processus.

**Ce que les OSC apportent au débat:** des ressources cruciales (la capacité de mobiliser les ressources indépendantes)

Les OSC sont aptes à "découpler les forces" du parlement, compte tenu notamment des sérieuses pressions exercées sur les ressources parlementaires, à savoir :



- Expertise
- Etudes politiques (à la pointe)
- Analyse
- Plaidoyer
- Formation (renforcement des capacités)
- Promotion de l'alphabétisme sécuritaire
- Suivi
- Transparence
- Protection de l'intérêt public

Ce que le parlement offre à son tour:

- Accès et plate-forme
- Couverture politique et légitimité

## **Autres domaines de contribution de la société civile**

Les OSC œuvrent également dans d'autres domaines afin de renforcer plus globalement la gestion de la sécurité au sein des ministères de tutelle, améliorer l'équité et la transparence au sein des institutions de sécurité et la qualité générale des relations civilo-sécuritaires. Une meilleure gouvernance améliore à son tour les perspectives -et réduit parallèlement à cela la nécessité- de contrôle.

- En organisant des cours et séminaires (par exemple le cours de gestion et de gouvernance du secteur de la sécurité au Ghana ou les Séminaires exécutifs organisés par le Réseau pour la Défense et la Gestion de la Sécurité de l'Afrique Australe (SADSEM);
- En renforçant la sensibilisation sur les droits de l'homme et la dimension genre, etc.

# Les comités de défense et de sécurité et les mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité: le cas du Sénégal

**Honorable Mamadou Bamba Ndiaye**

*Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité  
Assemblée nationale du Sénégal*

Les concepts de défense et de sécurité ont une acception très large qui recouvre pratiquement tous les domaines de la vie des citoyens, surtout depuis que la communauté internationale promeut une compréhension holistique de la sécurité humaine. Cependant, l'analyse du cadre légal existant au Sénégal montre que les compétences et les instruments d'action de la Commission de la Défense et de la Sécurité de l'Assemblée nationale sont délimités de façon précise. Après avoir exposé les principaux aspects de ce cadre, nous présenterons le plan d'action que la Commission met en œuvre pour exercer ses compétences, ainsi que les défis auxquels cette dernière est confrontée, et qui appellent à des améliorations.

## Cadre légal du contrôle de la défense et de la sécurité au Sénégal

La Constitution, notamment en son article 62, et le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, notamment en son article 24, définissent les rôles de l'Assemblée nationale et de ses différentes commissions techniques. D'autres articles du Règlement intérieur déterminent également les mécanismes dont les commissions peuvent se servir dans leur travail.

## Rôle de la Commission de la Défense et de la Sécurité

La Commission de la Défense et de la Sécurité est chargée de la mise en œuvre des compétences de l'Assemblée nationale dans les domaines relevant de la Défense et de la Sécurité. Il s'agit notamment de: la préservation de l'intégrité territoriale ; la garantie de la sécurité des personnes et de leurs biens et les restrictions qui peuvent y être apportées du fait des nécessités

de la défense nationale ; la détermination des principes fondamentaux (et non des modalités d'application) de l'organisation générale de la défense nationale ; le budget des ministères de la Défense et de l'Intérieur ; les lois de programme qui déterminent les objectifs de l'action de l'Etat en matière de défense et de sécurité ; la coopération militaire internationale ; les établissements militaires et paramilitaires ; la définition du statut des personnels civils et militaires des armées et de leur régime de rémunération ; la sécurité publique, qui concerne la prévention des risques d'accidents, des dommages aux personnes et aux biens ; la gendarmerie et la justice militaire.

Trois autres commissions techniques peuvent être amenées à s'intéresser à ces mêmes domaines :

- La Commission des Affaires étrangères examine notamment les traités internationaux ainsi que les questions de défense et de sécurité soulevées dans les relations diplomatiques, notamment avec les pays frontaliers.
- La Commission des Lois examine et émet un avis sur le budget des ministères de l'Intérieur de la Justice et demeure compétente sur les questions relatives aux droits humains, notamment en cas de violations par les forces de sécurité.
- La Commission des Finances intervient également dans ces domaines lors de l'examen du budget général de l'Etat. Elle présente à la plénière un rapport sur les budgets des différents ministères, y compris la Défense et l'Intérieur. La Commission des Finances est habilitée à instituer en son sein une mission temporaire d'évaluation et de contrôle de l'exécution du budget.

## Mécanismes mis en œuvre par la Commission de la Défense et de la Sécurité

Le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale met à la disposition de la Commission de la Défense et de la Sécurité différents mécanismes lui permettant de jouer son rôle. Il s'agit de la discussion du budget et des autres lois et de divers instruments d'information et de contrôle. Mais le défi du suivi-évaluation reste à relever.

### Discussion du budget et des autres lois

Le débat d'orientation budgétaire offre aux députés l'occasion de donner leur avis sur l'orientation du budget de l'année à venir en matière de défense et sécurité.

Chaque année, la Commission reçoit le projet de budget des ministères des Forces armées, l'examine en présence du ministre et de ses collaborateurs, leur pose les questions utiles et formule un avis dans un rapport à présenter devant la Commission des Finances.

La Commission discute et émet un avis sur tous les projets de loi (soumis par le gouvernement) ou propositions de loi (déposées par des députés) relatifs au secteur de la défense et de la sécurité.

### Instruments d'information et de contrôle

Les membres de la Commission ou d'autres députés peuvent interpeller les ministres chargés des Forces armées et de l'Intérieur en leur posant des questions écrites, des questions orales ou des questions d'actualité, auxquels ces derniers sont tenus d'apporter des réponses soit par écrit (pour les questions écrites) soit oralement devant l'Assemblée nationale réunie en séance plénière.

Les membres de la Commission ou d'autres députés peuvent proposer à l'Assemblée nationale de constituer une commission d'enquête parlementaire afin de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés relatifs à la défense et à la sécurité et soumettre leurs conclusions à l'Assemblée nationale qui décide de la suite à leur donner.

La Commission de la Défense et de la Sécurité peut constituer des missions temporaires d'information ou d'étude. La mission d'information a pour objet de recueillir des informations relatives à une situation qui préoccupe les députés dans l'exercice de leurs fonctions. La mission d'étude vise à étudier

un problème présentant un intérêt majeur, dont la compréhension par les députés peut les aider à rendre leur travail plus performant.

La Commission peut faire venir devant elle pour leur poser des questions toutes personnes qu'elle juge utile d'entendre, y compris les ministres et les hauts fonctionnaires. S'il s'agit d'un agent de l'Etat, l'avis du ministre dont il relève est nécessaire. En cas d'avis défavorable, le ministre doit en préciser le motif. Dans ce cas, le Président de l'Assemblée nationale, saisi, peut soumettre la question au Président de la République. Dans le cas où il ne s'agit pas d'un agent de l'Etat, rien n'est prévu en cas de refus de répondre à la convocation de la Commission.

La Commission peut être informée sur la politique suivie par les ministres sous sa compétence par ses représentants au sein des conseils d'administration de certaines entités publiques comme par exemple l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ou la Commission Nationale sur les armes légères et de petit calibre.

La Commission peut se déplacer hors de l'Assemblée nationale pour visiter tout lieu et s'entretenir avec les personnes présentes. Bien que largement utilisé par les différentes commissions au cours des dernières années, ce moyen d'information et de contrôle n'est pas défini par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

### Le défi du suivi-évaluation

Ces différents instruments n'ont de sens que s'ils permettent à l'Assemblée nationale d'exercer un contrôle effectif et efficace sur l'exécutif. Cela suppose l'existence de mécanismes efficaces de suivi-évaluation.

Dans l'état actuel des textes, la Commission n'est pas habilitée à instituer en son sein une mission temporaire d'évaluation et de contrôle de l'exécution du budget. Cependant, son Président est membre à titre de la Commission des Finances qui détient cette prérogative.

De même, il n'existe pas de mécanisme prévu dans les textes pour le suivi et l'évaluation des engagements pris par le gouvernement dans le cadre des questions orales, écrites et d'actualité. Cependant, rien n'interdit le recours à de tels mécanismes.

Les représentants au sein des conseils d'administration sont tenus de présenter périodiquement des comptes-rendus écrits.

### **Particularités du contrôle parlementaire en matière de défense et sécurité**

Ce cadre légal s'applique dans un secteur particulier que l'exécutif gère dans le cadre de ministères dits de « souveraineté ». Il s'agit d'un secteur particulièrement sensible où la notion de secret prend toute sa signification. Cela explique en partie la réticence de certains responsables devant les initiatives de contrôle parlementaire. Ce contrôle est également limité par les dispositions légales relatives à la notion de « secret-défense » et aux règlements militaires. Il s'y ajoute que ce contrôle peut difficilement s'étendre aux opérations menées sur le terrain par l'Armée, la Gendarmerie, la Police ou les services de renseignements. Le contrôle parlementaire doit donc s'adapter à ces conditions particulières, notamment en prévoyant, en cas de besoin, des règles de confidentialité dans l'utilisation des instruments de contrôle.

Ce contrôle est cependant nécessaire. Le parlement ne saurait renoncer à exercer ses prérogatives concernant un pan entier de l'activité gouvernementale. Quant aux forces de défense et de sécurité, elles ont besoin, comme certains de leurs responsables l'ont expliqué lors de rencontres récentes, de contacts avec le Parlement pour exprimer et faire prendre en compte leurs préoccupations budgétaires, sans dépendre exclusivement des arbitrages des fonctionnaires du ministère des Finances.

Le contrôle parlementaire devrait s'étendre au secteur informel de la sécurité et en particulier aux structures privées au service d'hommes politiques ou religieux qui peuvent, dans certains cas, se comporter comme des « milices » et menacer la tranquillité publique. Une question orale sur ce thème a été posée par un député.

### **L'activité de la Commission de la Défense et de la Sécurité de l'Assemblée nationale du Sénégal**

Le Président de l'Assemblée nationale a souhaité une redynamisation des commissions techniques pour permettre à l'institution de mieux exercer ses

prérogatives. Dans ce cadre, la Commission de la Défense et de la Sécurité met en œuvre un plan d'action structuré autour des axes suivants :

### **Etablissement d'un cadre de travail avec les ministères**

Il s'agit de développer une concertation permanente avec les responsables des départements ministériels concernés. L'objectif est de privilégier un contact direct afin de fluidifier les relations et d'entretenir un climat de confiance en vue de minimiser les éventuelles incompréhensions et réticences. Des séances de travail ont été organisées avec des ministres, leurs cabinets et les états-majors de l'Armée et de la Gendarmerie.

### **Visites de terrains**

La Commission se déplace sur le terrain pour visiter les camps de l'armée, de la gendarmerie et de la police, en vue de constater la réalité de l'exécution des budgets et de se faire préciser, entre autres, les besoins non satisfaits.

Ceci a permis aux députés par exemple de prendre conscience de certains effets pervers dans l'application du nouveau Code des marchés publics et d'interpeller le ministre des Finances à leur sujet.

### **Renforcement des capacités des membres de la Commission**

La Commission tente de renforcer les compétences de ses membres en matière de défense et de sécurité. Les rencontres avec les états-majors ont pour objectif particulier d'informer de façon précise les membres de la commission sur la nature et l'organisation de leurs activités.

La commission a organisé ou prévoit d'organiser également des ateliers de formation sur des thèmes particuliers tels que :

- L'organisation des forces de défense et de sécurité et la notion de «secret-défense» ;
- Les enjeux sécuritaires en Afrique de l'Ouest ;
- Le Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur les armes légères ;
- Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

## Observations et recommandations

### Stabilité de la Commission

L'efficacité du contrôle exige un minimum de stabilité dans la composition de la Commission. A défaut, le renforcement des capacités opéré devra être repris chaque année. Même si des changements sont inévitables, il convient de conserver un noyau dur au cours de chaque législature.

### Suivi de l'exécution du budget

Il conviendrait de modifier le Règlement intérieur pour permettre aux commissions techniques de créer des missions ou sous-commissions permanentes chargées du suivi et de l'évaluation du budget de chaque ministère. La Commission des Finances ne peut évaluer que l'exécution du budget général par le ministère des Finances.

### Refus de déférer aux auditions

La loi devrait rendre explicitement obligatoire la présence des personnes convoquées aux auditions des commissions, y compris des commissions d'enquête parlementaire, et prévoir des sanctions en cas de refus.

### Renforcement des capacités matérielles de la Commission

Les ressources financières de l'Assemblée Nationale peuvent être insuffisantes pour assurer les ateliers de formation et les missions d'information, d'étude ou d'enquête. Des ressources additionnelles doivent être recherchées.

### Renforcement des capacités de l'administration parlementaire

Il est nécessaire que des membres de l'administration parlementaire développent des connaissances techniques sur les questions de défense et de sécurité. Le renforcement de l'équipement documentaire est également requis. La Commission doit également disposer d'assistants parlementaires suffisamment outillés pour l'aider dans son travail.

### Collaboration entre les commissions de la Défense et de la Sécurité en Afrique de l'Ouest

Du fait du caractère de plus en plus régional des questions de défense et de sécurité, il serait souhaitable d'envisager un cadre d'échanges et

de coopération entre les différentes commissions de la défense et de la sécurité des parlements nationaux de l'Afrique de l'Ouest et du parlement de la CEDEAO.

# Les comités de défense et de sécurité et les mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité : le cas du Mali

**Honorable Bréhima Béridogo**

*Député, Assemblée nationale du Mali*

Si, comme disait Georges Clémenceau, la guerre est une chose trop sérieuse pour la confier aux seules mains des militaires, il en est de même pour la défense et la sécurité en temps de paix. Ce secteur doit rendre compte aux élus du peuple et ces derniers doivent s'assurer et œuvrer pour que les acteurs de la défense et de la sécurité agissent en conformité avec les textes de la République et les conventions auxquelles le Mali a souscrit.

Quels sont les mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité au Mali ? Quels sont les fondements du contrôle de l'action gouvernementale en matière de défense et de sécurité ? Quels sont les domaines de contrôle, les méthodes et moyens des comités de défense et les difficultés qu'ils rencontrent ?

Le parlement joue-t-il réellement son rôle au Mali dans ce domaine ? Fait-il usage de tous les moyens mis à sa disposition ?

Telles sont les quelques questions auxquelles nous tenterons de répondre à partir de l'expérience du parlement malien.

## Fondements du contrôle

Le contrôle du parlement sur les forces de défense et de sécurité se fait à partir des pouvoirs conférés au parlement par la constitution de la République du Mali et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

## Les pouvoirs conférés par la Constitution

En matière de défense et de sécurité, les articles ci-dessous permettent au parlement et à l'exécutif de collaborer, voire de permettre au premier d'exercer son contrôle sur le second :

**Article 71 :** la déclaration de guerre est autorisée par l'Assemblée nationale réunie spécialement à cet effet.

Le Président de la République en informe la Nation par un message.

**Article 72 :** l'état d'urgence et l'état de siège sont décrétés en Conseil des Ministres.

Leur prorogation au-delà de dix jours ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale.

Une loi en détermine les conditions.

**Article 77 :** L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session ordinaire précédant la période budgétaire. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

## Les pouvoirs conférés par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale

Un certain nombre d'articles du règlement intérieur de l'Assemblée nationale permettent au parlement un contrôle démocratique de la défense et de la sécurité à travers les mécanismes suivants : amendements aux textes, discussions de résolutions destinées au premier ministre, questions écrites, questions orales, interpellations du gouvernement, commissions de renseignement, commissions spéciales d'enquête, mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, motion de censure, etc.

Il s'agit notamment des articles que l'on retrouve dans les rubriques indiquées dans l'encadré ci-dessous.

## **Titre deuxième : Procédure législative**

### **Chapitre VI : Amendements**

**Article 82 :** Les membres de l'Assemblée nationale et du gouvernement ont le droit de présenter des amendements aux textes soumis à la discussion publique devant l'Assemblée nationale.

## **Titre troisième Contrôle parlementaire**

### **Première partie : Procédure d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale**

#### **Chapitre I : Résolution – Question écrite-Demande de renseignement – Observations et enquêtes**

**Article 86 :** Sur l'initiative de l'une de ses commissions, l'Assemblée nationale peut inscrire en son ordre du jour la discussion de résolutions destinées au premier ministre

**Article 87 :** Tout membre de l'Assemblée nationale qui désire poser une question écrite au gouvernement doit en remettre le texte écrit au Président de l'Assemblée Nationale qui le communique au chef du gouvernement. Il en informe la conférence des présidents.

Les questions écrites sont publiées au Journal Officiel à la suite du compte-rendu in extenso.

Dans le mois qui suit cette publication, les réponses des ministres doivent également être publiées au Journal Officiel.

Lorsqu'une question écrite n'a pas obtenu de réponse dans un délai d'un mois, elle fait l'objet d'un rappel pour lequel un nouveau délai de quinze jours est ouvert.

Si à l'expiration de ce nouveau délai la question n'a pas obtenu une réponse, son auteur peut, au cours de la session qui suit ; la transformer en interpellation du gouvernement.

#### **Chapitre II : Questions orales et interpellation du gouvernement**

**Article 88 :** Sur l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale ou de l'une de ses commissions, l'Assemblée nationale peut charger un ou plusieurs de ses membres d'une commission de renseignement.

**Article 89 :** Des commissions spéciales d'enquêtes peuvent être éventuellement créées au sein de l'Assemblée nationale.

**Article 90 :** Tout député qui désire poser aux membres du Gouvernement des questions orales doit remettre celles-ci par écrit au Président de l'Assemblée Nationale qui les communiquera à leur destinataire. (...)

Lorsque, par suite de deux absences successives d'un ministre une question est appelée pour la troisième fois en séance publique, si le ministre est de nouveau absent, l'auteur de la question peut la transformer, séance tenante, en interpellation du Gouvernement.

En dehors des cas d'interpellation visés à l'alinéa précédent et à l'article 89, tout député qui désire interpellier le Gouvernement sur l'exécution d'un programme adopté par l'Assemblée nationale ou sur une question d'actualité, en informe en séance publique et dépose la demande immédiatement. (...)

Dans le cadre du contrôle de l'action Gouvernementale, le débat sur les questions orales, d'actualité et les interpellations est retransmis en direct ou en différé intégral par les médias d'Etat.

**Article 91 et 93 :** Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement

**Article 92 Motion de censure :** Le dépôt des motions de censure est constaté par la remise au président de l'Assemblée Nationale, au cours d'une séance publique d'un document portant l'intitulé « Motion de censure » suivi de la liste des signatures d'au moins un dixième (1/10) des membres de l'Assemblée Nationale. (...)

La conférence des présidents fixe la date de discussion des motions de censure qui doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant le jour du dépôt. (...)

Il est retransmis en direct par les médias d'Etat.

L'adoption d'une motion de censure à la majorité des deux tiers (2/3) des membres composant l'Assemblée Nationale entraîne automatiquement la démission du gouvernement.

## Domaines de contrôle

- Corps : forces armées, police, gendarmerie, garde nationale et goum, services de renseignement
- Matériel et Infrastructure : armes et munitions, logistique, etc.
- Acquisition de matériel et passation de marchés
- Budget : article 77 de la constitution

## Méthodes et moyens de contrôle

### Contrôle permanent

A partir de son mode d'organisation et de fonctionnement, l'Assemblée nationale exerce un contrôle permanent sur la défense et la sécurité.

Ainsi, selon l'article 28 du règlement intérieur, chaque année après l'élection du bureau, l'Assemblée nationale constitue onze commissions, dont une chargée de la défense nationale, de la sécurité intérieure et de la protection civile. C'est à travers cette dernière que le parlement entretient des rapports avec les structures gouvernementales chargées de la défense nationale et de la sécurité, et procède à leur contrôle.

Dans le cadre de l'étude des lois relatives aux questions de défense et de sécurité, la commission de la défense nationale, de la sécurité intérieure et de la protection civile prodigue des conseils et des recommandations pour éclairer et orienter la plénière.

### Contrôle ponctuel ou circonstanciel

- Examen de la loi des finances

La commission chargée de la défense nationale, de la sécurité intérieure et de la protection civile procède à l'étude, pour la plénière, du budget du ministère de la défense et des anciens combattants, et de celui de la sécurité intérieure et de la protection civile.

- Suite à une situation de crise (guerre, état de siège, etc.).
- Sur l'initiative d'un parlementaire ou d'une des structures de l'Assemblée nationale à partir des prérogatives conférées par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

## Difficultés

### Manque de transparence et résistance de l'exécutif au contrôle du législatif

#### Manque de transparence

Juridiquement, le Mali a vécu environ dix ans de régime militaire et une douzaine d'années de monolithisme politique. Le budget de la défense nationale et de la sécurité relevait des secrets d'Etat et n'étaient pas discutés au parlement. Il en était de même pour beaucoup d'autres aspects relevant du contrôle du parlement dans un régime démocratique.

L'instauration du pluralisme politique à partir de 1992 n'a pas radicalement changé le rôle du parlement dans sa mission de contrôle du secteur de la défense et de la sécurité.

Il est vrai que les budgets de la défense et de la sécurité sont discutés au parlement. Cependant, les anciens réflexes demeurent, en particulier une méfiance vis-à-vis du civil et particulièrement du politique.

Par ailleurs, où se situe la différence entre le maintien de la paix au nord et la situation de guerre ? Le parlement a-t-il toujours été préalablement informé du déploiement des troupes ?

Le renseignement : il n'y a pas de rapport entre les services secrets et le parlement. Même le budget n'en fait pas mention.

#### Résistance de l'exécutif au contrôle du législatif

Il arrive que le gouvernement, à travers un de ses ministres, s'oppose à certaines activités du parlement, activités relevant cependant de ses prérogatives. C'est ainsi que depuis 2007, le ministère de la défense et des anciens combattants s'oppose à la visite des casernes par la Commission de la défense nationale, de la sécurité intérieure et de la protection civile.

#### Conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif

Dans la pratique, l'exécutif estime que certaines questions relatives à la défense et à la sécurité relèvent de ses prérogatives et n'associe pas le parlement, le privant également de ses prérogatives de contrôle.



C'est ainsi que le parlement n'est pas systématiquement informé ni associé à la résolution des conflits communautaires, des soulèvements et émeutes populaires (conflits communautaires de Fafa dans le cercle d'Ansogo, des émeutes de Kita, Kadiolo, Bamako, etc.), des revendications des militaires, etc.

A Fafa, dans le cercle d'Ansongo, un conflit armé avec entre autres pour enjeu le contrôle des ressources naturelles, oppose les éleveurs Peulh et Touareg. Le gouvernement a rejeté l'initiative de la mission conjointe proposée par le parlement pour résoudre le conflit. Le ministre de l'administration territoriale et des collectivités locales a refusé au député de la localité de faire partie de la délégation devant se rendre sur les lieux quand la crise avait atteint un certain pic.

A Kadiolo en 2008, une émeute s'est déclenchée quand un « policier flingueur » a tiré sur un trafiquant de carburant qui refusait de lui verser du bakchich. Sans y être invités, des parlementaires se sont rendus sur les lieux pour contribuer au retour du calme.

### Autocensure du parlement

Il arrive que le parlement s'autocensure de par son comportement, ou qu'il soit entravé dans son action par le comportement de ses organes. A titre d'exemple :

- Le parlement ne s'est jamais enquis de la situation des services secrets (méthodes de travail et budget).
- A la suite de bavures policières ayant entraîné des morts ou des blessures par balles de citoyens non armés, le parlement aurait dû systématiquement demander des comptes au gouvernement.
- Un groupe parlementaire de l'opposition, ayant informé les ministres de la santé et de la justice de leur programme de visite des hôpitaux et des prisons de Bamako, avait obtenu l'accord de ces derniers. Cependant, Le secrétaire général de l'Assemblée nationale ayant signifié par écrit au Ministre de la justice qu'une telle activité relevait des prérogatives des commissions (les comités) et non de celles des groupes parlementaires, le ministre de la justice se rétracta. Seule la visite des hôpitaux eut lieu.

## Bilan du contrôle démocratique : le parlement fait-il usage des moyens mis à sa disposition ?

Dans le cadre de l'exercice des pouvoirs conférés par la constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, quel bilan peut-on faire du contrôle de la défense et de la sécurité par le parlement du Mali durant la troisième et la quatrième législature (2002-2009) ?

### • Amendements des textes

**Loi N°8-01-4ème I** portant ratification de l'ordonnance N°7-020/PRM du 18 juillet 2007 autorisant la ratification du protocole à la convention de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) sur la prévention et la lutte contre le terrorisme:

Des amendements, dont trois de fonds, ont été introduits dans le dessein de faire respecter les droits de l'homme et de rendre les forces de sécurité plus efficaces dans la lutte contre le terrorisme.

### • Recommandations

**Loi N°8-01-4ème I** : Trois recommandations ont été émises dans le même sens.

**Loi N°8-30-4 I** portant création de la direction des écoles militaires :

Sept recommandations ont été émises pour rendre plus efficiente la formation et faciliter la réinsertion socioprofessionnelle des militaires n'étant plus sous les drapeaux.

- **Discussions de résolutions** relatives au contrôle de la défense et de la sécurité destinées au premier ministre

Le parlement le fait fréquemment, chaque année, eu égard à la situation au nord du Mali:

- Résolution N°06-04/AN-RM du 12 juin 2006 sur les événements survenus dans la région de Kidal et dans le cercle de Ménaka, région de Gao depuis le 23 mai 2006.
- Résolution N°06-05/AN-RM du 20 juillet 2006 sur l'accord d'Alger pour la restauration de la paix, de la sécurité et du développement dans la région de Kidal.

- Résolution N°08-04/AN-RM 4è L du 19 juin 2008 suite à une séance d'interpellation du gouvernement sur les problèmes du Nord.

- **Questions écrites relatives** au contrôle de la défense et la sécurité :

Aucune question écrite .

- **Questions orales** relatives au contrôle de la défense et la sécurité

Aucune question orale. A la suite du dérapage des policiers à Kita, Kadiolo et Bamako récemment, le ministre aurait dû être interpellé, le comportement d'agents véreux ayant entraîné mort d'homme.

- **Interpellations du gouvernement**

Les interpellations du gouvernement ont donné lieu aux résolutions ci-dessus, destinées au premier ministre.

- **Commissions de renseignement** relatives au contrôle de la défense et la sécurité

Aucune commission de renseignement n'a été constituée.

- **Commissions spéciales d'enquête** relatives au contrôle de la défense et la sécurité

Aucune commission spéciale d'enquête n'a été constituée.

- **Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement** en rapport avec le contrôle de la défense et la sécurité par le parlement

La responsabilité du gouvernement n'a jamais été mise en jeu.

- **Motion de censure** en rapport avec le contrôle de la défense et la sécurité par le parlement

Aucune motion de censure n'a été déposée contre le gouvernement.

## Conclusion / Recommandations

Le parlement malien dispose d'outils de contrôle démocratique du secteur de la défense et de la sécurité. Cependant, son action est entravée par certains réflexes de l'époque du monolithisme politique, qui animent encore l'exécutif.

Par ailleurs, les parlementaires eux-mêmes font très peu usage des pouvoirs que leur confèrent la

constitution et le règlement intérieur, notamment en raison d'un manque de formation et prise de conscience de leur rôle.

Les parlementaires doivent donc :

- Exiger de l'exécutif l'information et la coopération dans la gestion des problèmes de sécurité.
- Participer à des formations sur leurs rôles, leurs prérogatives et les procédures d'exercice et d'usage de ces dernières.
- Faire preuve de courage pour user des prérogatives que leur confèrent les différents textes.

## **Séance 3**

# **Contrôle parlementaire sur le budget de la sécurité**

# Note sur les meilleures pratiques en matière de budgétisation du secteur de la sécurité

**Mme Lena Andersson**  
*Consultante indépendante*  
*Groupe d'analyse sur les Balkans*

## Le budget, un outil de renforcement de la démocratie

Le budget est l'un des instruments les plus puissants employés par les pouvoirs publics. Nombreux sont ceux qui ont une opinion sur ce que devrait faire l'État, et il arrive que ces idées se voient traduites en plans et politiques. Néanmoins, toute politique significative de l'État doit être soutenue par les ressources du budget. Il est donc crucial de mettre en place des systèmes budgétaires solides pour que l'État soit apte à mettre en œuvre ses politiques, offrir des services et réduire la pauvreté. L'existence de systèmes budgétaires robustes est également primordiale pour lutter contre la corruption et bâtir des États performants, dotés des niveaux nécessaires de compétence, réceptivité et de responsabilité.

Les incitations politiques influent sur le processus d'élaboration et d'exécution de la politique budgétaire. Le budget est le fruit de négociations politiques reflétant les luttes d'influence sous-jacentes que se livrent les forces sociales concurrentes. L'exclusion des faibles et des pauvres de ces processus constitue un des principaux traits de l'exclusion sociale.

## Qu'est-ce que le processus budgétaire?

L'élaboration du budget public constitue l'une des fonctions centrales de l'État et le processus budgétaire fait intervenir un large éventail de parties prenantes au-delà des pouvoirs publics, notamment le parlement, les organismes de surveillance, la société civile et les bailleurs de fonds. Le processus budgétaire est une procédure par laquelle les parlements autorisent et permettent chaque année aux gouvernements

de mener à bien des activités précises. Il indique la façon dont l'État planifie le développement futur de la nation, la répartition des ressources publiques et le poids que ce dernier accorde à la sécurité, à la justice, à la liberté et à la richesse. Il permet en outre de mettre en lumière s'il y a cohérence entre les politiques et les pratiques ainsi que le degré de transparence de l'exécutif pour ce qui touche aux questions financières.

Les principales étapes du processus budgétaire sont:

- La formulation du budget (y compris les demandes de crédits budgétaires et la fixation des priorités centrales)
- La loi budgétaire
- L'exécution budgétaire
- La vérification et le contrôle

Chacune de ces étapes est sujette à une implication du parlement.

## En quoi la budgétisation sectorielle est-elle particulière?

Si l'on s'en tient au raisonnement ci-dessus, le budget de la sécurité de l'État fait donc partie des déclarations de politique les plus importantes du gouvernement dans le domaine de la sécurité. Le budget de la sécurité est le montant des fonds dépensés au cours d'un exercice budgétaire donné pour assurer la sécurité intérieure et extérieure du pays. Il décrit la façon dont l'état entend développer les institutions du secteur de la sécurité, mettre en œuvre des politiques et fournir aux citoyens des services dans ce domaine.

Le secteur de la sécurité en général, et ses budgets en particulier, sont dans la plupart des pays entourés d'une culture du secret. Ceci, associé à la complexité de certains investissements et activités pose des défis supplémentaires mais intensifie par ailleurs la pression sur le parlement pour qu'il accentue sa participation au processus la budgétisation du secteur de la sécurité.

## Quelles sont les difficultés?

Le renforcement du rôle du parlement dans le processus budgétaire se heurte à un certain nombre d'écueils. Dans certains pays le pouvoir du parlement en matière budgétaire est officiellement limité, surtout pour ce qui touche à la proposition d'amendements susceptibles d'accroître les dépenses. Dans d'autres cas, les amendements aux budgets sont de nature à déboucher sur une motion de censure du gouvernement, et par conséquent, sont rarement adoptés. Toutefois, même lorsqu'il n'y a pas d'obstacle juridique à une plus grande implication du parlement dans le processus budgétaire, ce dernier manque de personnel spécialisé dans les questions budgétaires pour analyser le projet de budget. En outre, le délai imparti au parlement pour examiner le budget est souvent trop court.

En dépit de ces difficultés, les exemples où une capacité accrue d'analyse et d'examen budgétaire a permis de renforcer le pouvoir législatif en tant qu'institution, abondent. Cela permet de rehausser le rôle du parlement en général et d'instaurer davantage de contrôle et de contre-pouvoirs dans des régimes qui pendant longtemps ont pu être dominés par l'exécutif. Une plus grande participation de la société civile et le recours aux compétences d'institutions de vérification externe est de nature à compenser la limitation des capacités au sein du parlement.

1

## Meilleures pratiques en matière de budgétisation du secteur de la sécurité

*Atelier parlementaire  
Dakar, Senegal  
21-09-2010*

*Lena Andersson  
Groupe d'analyse sur les Balkans*

4

## Par conséquent....

...il ne peut y avoir de gouvernance démocratique sans participation parlementaire dynamique à la budgétisation du secteur de la sécurité

2

## Qu'est-ce qu'un budget?

- Un plan financier, chiffrant les activités programmées
- Il ne s'agit pas d'un produit isolé, il découle de plans et de politiques
- C'est un outil central pour exécuter les décisions du gouvernement

5

## Secteur de la sécurité - obstacles à la transparence, au renseignement et au contrôle

- Culture/tradition d'isolement
- Culture/tradition du secret (budgets)
- Questions complexes, difficiles à appréhender pour des tiers (achats)
- Se considère comme un cas à part dans le secteur public appelant à des solutions particulières (fonds de pension)

3

## Les budgets du secteur de la sécurité contribuent à faire en sorte que:

- Les fonds publics soient consacrés à des priorités définies
- Les fonds soient dépensés de façon responsable
- Les circonscriptions nationales, les états voisins et les autres intervenants au plan international soient informés comme il se doit des intentions du gouvernement en matière de sécurité

6

## Gestion des finances publiques

- Processus de planification et de budgétisation
- Systèmes de paiement
- Système comptable
- Achats
- Audit interne et externe
- Régime d'imposition/fiscal

7

### Le cycle budgétaire

**Formulation du budget:**

- Examen des dépenses de l'exercice précédent
- Définition des politiques et objectifs pour le nouvel exercice
- Planification des dépenses futures
- Elaboration du document de budget

**Exécution du budget:**

- Mise en œuvre du budget
- Gestion des ressources
- Modification du budget ou gestion des crises de Gestion des Finances Publiques
- Perception des recettes, exécution des paiements
- Acquisition de biens et de services

**Comptabilité et rapports**

- Rapports en cours d'exercice
- Rapports en fin d'exercice
- Comptabilité et enregistrement

**Vérification et contrôle externe**

Vérification externe, examen par le pouvoir législatif, la société civile



10

### A quel moment le parlement intervient-il ?

- Requêtes
- Fixation des priorités centrales
- Législation
- Exécution
- Vérification
- Examen

8

### Expérience d'amélioration du processus budgétaire

- Une meilleure qualité d'exécution budgétaire contribue à améliorer les exercices budgétaires des années suivantes
- Extension des lignes budgétaires
- Introduction de la budgétisation programmatique
- Renforcement des institutions supérieures de contrôles - émettant des avis sur les comptes annuels
- Renforcement du ministère des finances et du trésor

11

### Conditions d'un contrôle parlementaire efficace

- Autorité (pouvoir juridique)
- Capacités (ressources, expertise, personnel)
- Attitude (vaste compréhension des problématiques et volonté de demander des comptes au gouvernement)

9

### Les étapes de la budgétisation

- Requêtes
- Fixation des priorités centrales
- Législation
- Exécution
- Vérification
- Examen

12

### Expérience d'amélioration du contrôle parlementaire

- Mise au point de procédures parlementaires
- Encadrement pour aider à la conduite d'audience publique et à huis clos
- Recrutement et formation de conseillers du personnel
- Appui aux rapports des institutions supérieures de contrôle et à leur utilisation

# Le contrôle du budget de la sécurité par le parlement : le cas de la Côte d'Ivoire

**Honorable Laurent Akoun**

*Président de la Commission Sécurité et Défense*

*Assemblée nationale de Côte d'Ivoire*

Le contrôle du budget de la sécurité par le parlement fait partie intégrante du contrôle de l'action gouvernementale par le parlement. Dans le cas spécifique du contrôle du budget de la sécurité, il convient de souligner que ce dernier a pour fonction de garantir la transparence des engagements sécuritaires pris par le gouvernement afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens. A ce titre, le contrôle du budget comble, en partie, l'épineuse question de l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

En Côte d'Ivoire, le cycle budgétaire obéit à quatre phases, héritées du système français. Ce sont :

- la phase de préparation budgétaire
- la phase d'examen et de vote du budget par l'Assemblée nationale
- la phase d'exécution du budget
- la phase de règlement des comptes de la nation

L'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire n'intervient que durant le vote de la loi de finances et le règlement des comptes de la nation.

## Du budget de la sécurité

Le rôle du parlement dans le budget de la sécurité s'exerce essentiellement à travers l'examen de quatre des dix documents accompagnant la loi de finances :

- Le volet dépense de la loi de finances

Ce document contient les autorisations de dépenses attribuées aux différents ministères et institutions. On y trouve les informations relatives

au budget octroyé aux Forces de Défense et de Sécurité (FDS), aux institutions de sécurité, aux ministères de la défense, de l'intérieur et de la sécurité.

- L'annexe 2 relative au catalogue de mesures nouvelles

Ce document retrace les prévisions de recrutements et de sortie de carrière (retraite).

- L'annexe 7B, qui contient les commentaires généraux et le détail des différentes dépenses.
- L'annexe fiscale, qui indique les taxes et autres mesures fiscales en faveur d'un secteur d'activité ou d'une structure de l'Etat.

## Du contrôle parlementaire

Le parlement analyse ces documents afin de comprendre et de s'assurer que les institutions de sécurité disposent de dotations nécessaires et suffisantes pour l'accomplissement de leurs missions.

En outre, le parlement ivoirien, dans le cas de certaines lois et décrets tels que la loi portant statut des personnels de la police nationale et les décrets de création des commissions nationales spécifiques à la sécurité (Commission nationale de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre), s'assure de l'adéquation et de la mise en œuvre des dispositions financières et décrets d'application de ces lois.

L'autre forme de contrôle du budget de la sécurité est effectuée à partir de la loi de règlement qui en principe devrait être déposée auprès du parlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget.



Au cours de cette législature (1<sup>ère</sup> législature de la 2<sup>ème</sup> République), les seules lois de règlement parvenues au parlement ne concernent que les années 1998, 1999 et 2000. Cette absence de dépôt de lois de règlement, accentuée par la crise survenue en septembre 2002, ne permet pas aux députés de s'assurer de l'utilisation appropriée des ressources allouées au secteur de la sécurité.

Par ailleurs, suite aux différents accords de paix, le Président de la République, sur la base de l'article 48 de la Constitution, prend par ordonnance depuis 2006 la loi de finances, privant ainsi les députés de leur prérogative d'examen et de vote de la loi de finances.

## Des commissions parlementaires concernées

La commission compétente pour examiner sur le fond la loi des finances au parlement ivoirien est la Commission des Affaires Economiques et Financières (CAEF). Cependant, le règlement de l'Assemblée nationale en son article 59 précise que les travaux en commission sont ouverts aux députés membres des autres commissions. Ainsi, les députés membres de la Commission de la sécurité et de la défense se joignent à ceux de la CAEF afin de discuter du volet concernant la sécurité.

Dans la pratique, tous les députés s'intéressent au volet sécurité car chacun s'assure que les commissariats de police et les brigades de gendarmerie de leurs circonscriptions respectives sont dotés d'un budget suffisant pour accomplir leurs missions sécuritaires.

## Du cadre constitutionnel et juridique

Le budget de sécurité étant incorporé dans la loi de finances, ce sont, au plan constitutionnel, les dispositions des articles 79, 80 et 81 qui autorisent les parlementaires à examiner et à adopter le budget de l'Etat, et à effectuer le règlement des comptes de la nation.

A ces dispositions s'ajoutent les articles du règlement de l'Assemblée nationale qui précisent que les missions d'information, les commissions d'enquête et les questions orales, avec ou sans débats, sont des moyens permettant au

parlement d'exercer un contrôle sur l'action gouvernementale.

Quant à l'examen de la loi de finances, ce dernier est régi par la loi organique N°59-249 du 31 décembre 1959, relative aux lois de finances.

## De la responsabilité et des opportunités

L'examen du budget étant considéré comme un mécanisme de la bonne gouvernance, les parlementaires doivent s'assurer que les dotations budgétaires des structures en charge de la sécurité répondent efficacement aux attentes et aux réalités sécuritaires de leur pays.

Pour parvenir à une plus grande responsabilité de l'exécutif, le parlement doit exiger que les dépenses sécuritaires soient contenues dans une loi de programmation du secteur de la sécurité. Cela a été la démarche des parlementaires ivoiriens en début de législature. Cependant, le projet de loi de programmation déposé à l'Assemblée nationale n'a pas pu être examiné en raison de la crise politico-militaire qui secoue la Côte d'Ivoire depuis 2002.

Il est important d'interpeller l'exécutif sur le respect des dispositions constitutionnelles par le dépôt régulier des lois de règlement qui permettraient aux parlementaires de faire un audit de la gestion des finances publiques.

Il convient de favoriser la formation de l'ensemble des parlementaires (et non uniquement des députés de la CAEF) aux nombreux documents qui accompagnent le budget de l'Etat.

Il faut également insister sur le respect des délais de dépôt de la loi de finances afin de ne pas obliger les parlementaires à l'adopter en urgence.

En définitive, tout en soulignant les faiblesses institutionnelles du processus budgétaire qui sont en grande partie dues à l'hégémonie exercée par l'exécutif et au rôle marginal accordé aux parlementaires dans le processus, il revient aux députés d'exiger plus de transparence. Cette transparence passe nécessairement par la fin de la culture du secret au niveau de l'exécutif, qui considère que certains postes sont très sensibles au niveau du budget de la sécurité, et qu'ils ne sauraient être portés à la connaissance des représentants du peuple.

# Le rôle du contrôle parlementaire des postes de la sécurité et de la défense dans le budget de l'Etat : le cas de la Sierra Leone

**Honorable Alice Foyah**

*Membre de la Commission Finances et Développement  
Parlement de Sierra Leone*

## Introduction

M. le Président, Mesdames et Messieurs les députés, Honorables invités, Mesdames et Messieurs, c'est pour moi un honneur et un plaisir de présenter une communication sur "le rôle du contrôle parlementaire des postes de la sécurité et de la défense dans le budget de l'Etat" au nom du Parlement de Sierra Leone.

M. le Président, Chers députés, le budget de l'Etat est un document qui décrit la façon dont un gouvernement compte percevoir et dépenser des fonds sur une période donnée. Ce budget peut être considéré comme un plan d'orientation car il est le fruit de la budgétisation qui est un exercice allant au-delà de la simple élaboration d'un rapport annuel que le parlement doit adopter. Le personnel technique de tous les ministères, administrations et services devrait constamment vérifier les recettes et les dépenses et les comparer aux chiffres réels. Le budget est également un instrument de politique efficace.

La budgétisation de la défense consiste à allouer des ressources financières à l'équipement militaire, ainsi qu'au personnel, aux infrastructures et aux programmes de la défense. Son produit final est le budget de la défense, qui présente une estimation détaillée des ressources prévues et des dépenses de fonctionnement du Ministère de la défense et des administrations y associées sur une période donnée.

Dans le cas de la Sierra Leone, le Comité des Comptes publics joue un rôle crucial dans le processus budgétaire de la défense et de la sécurité. La participation active du parlement au processus budgétaire est vitale, car le budget constitue le plus important outil économique du gouvernement et décrit de façon exhaustive les

priorités du pays. Or, tout parlement représente le peuple et a pour mandat de veiller à ce que les ressources limitées disponibles satisfassent au mieux les besoins des populations.

## Le rôle de la démocratie parlementaire en Afrique

Le malaise autour de l'aide au développement a fait l'objet de critiques avec la demande accrue de démocratisation et de bonne gouvernance. La contribution des armées africaines à la "mauvaise gouvernance" sur le continent est devenue source de préoccupation pour la communauté internationale des bailleurs de fonds, lorsque les programmes d'ajustement structurels (PAS) techniques et rigoureux de la Banque Mondiale n'ont pas réussi à enclencher les réformes économiques nécessaires pour mettre un terme aux maux de développement de l'Afrique et à inverser cette tendance.

C'est ainsi que l'armée, considérée comme un frein au développement, a été remise en cause à son tour, ce qui s'est traduit par des coupes sombres dans le budget de la défense. Toutefois, ces réductions des budgets de la défense n'ont pas, proportionnellement, produit les niveaux de développement escomptés. En outre, ceci n'a guère favorisé une meilleure gouvernance. Dans certains cas, les investissements dans les infrastructures de base telles que les routes, la santé publique, l'éducation et l'agriculture ont décliné tandis que les dépenses dans les services diplomatiques et les emplois liés à la Présidence progressaient de façon notable. Par conséquent, il fallait quelque chose de différent, pour surmonter l'écueil.

La difficulté dans la consolidation de la gouvernance du secteur de la sécurité est qu'il faut à la fois des mécanismes efficaces de contrôle parlementaire et des organes de sécurité abordables aptes à assurer la sécurité de l'Etat et des citoyens dans le cadre d'une gouvernance démocratique.

## **Contrôle parlementaire du secteur de la défense**

Pourquoi le contrôle parlementaire, surtout en démocratie, revêt-il une importance aussi cruciale? Tout gouvernement démocratiquement élu se caractérise notamment par son système de "contre-pouvoirs" qui contribue à éviter l'instauration de régimes autocratiques, entre autres.

En Sierra Leone, l'autorisation et le mandat conférés au parlement pour examiner et contrôler l'action gouvernementale sont inscrits dans la constitution. Constitutionnaliser les prérogatives du parlement était important, et cela découle de l'acceptation et de la reconnaissance du fait que les constitutions ne sont pas aisées à modifier: le vote de réformes constitutionnelles requiert en général une majorité qualifiée au parlement, ou comme c'est le cas dans certains pays, un référendum. Par conséquent, la constitution est un moyen efficace de protéger les pouvoirs et les prérogatives du parlement; de même que le parlement protège les pouvoirs d'autres organes du gouvernement.

## **Quelle est la finalité du contrôle parlementaire du secteur de la défense?**

Le principe cardinal du contrôle parlementaire du secteur de la défense est de tenir l'exécutif et le ministère de la défense responsables de leurs actes et de vérifier que règne un équilibre entre les besoins de la société et ceux du secteur de la sécurité dans la poursuite des objectifs du gouvernement. Bien qu'il n'existe pas de normes uniques en matière de relations civilo-militaires, il semble que, dans une démocratie libérale, les grands principes ci-après doivent s'appliquer au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité:

- Le parlement est souverain, et a, par conséquent, le dernier mot en matière de politique de défense et de sécurité. A cet

égard, le parlement rend le gouvernement responsable de la formulation, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique de défense et de sécurité.

- Le parlement a le rôle unique, conféré par la constitution, d'examiner et d'autoriser les dépenses de défense et de sécurité ainsi que de déclarer l'état d'urgence et de guerre.
- Les autorités démocratiques légitimes sont les seuls acteurs habilités à décider si la société a besoin d'un surcroît de "canons ou de beurre".

Dans une démocratie où l'état de droit doit primer sur l'usage arbitraire de la force, le parlement est doté de substantiels pouvoirs pour faire en sorte que ni l'armée ni l'exécutif n'abuse des "instruments de coercition". A travers les pouvoirs qui lui sont conférés, le parlement s'acquitte de toute une gamme de fonctions cruciales relatives au secteur de la défense.

## **Pouvoirs législatifs : le parlement élabore et promulgue les lois qui régissent le secteur de la défense**

Dans une démocratie, c'est le cadre constitutionnel qui consacre les pouvoirs de la participation du parlement à la législation de la défense. Même si les parlementaires ne sont pas nécessairement les principaux auteurs des législations, le parlement constitue néanmoins la principale institution où se débattent puis sont adoptées (ou rejetées) les législations. A cet égard, le parlement exerce un pouvoir important en contrôlant le secteur de la défense, en stipulant par exemple quel concept de sécurité doit être adopté ou en autorisant/refusant le déploiement de forces armées à l'étranger dans les missions de paix internationales.

## **Budgétisation du secteur de la sécurité**

L'allocation de financements au secteur de la sécurité est souvent en concurrence avec d'autres domaines de dépenses publiques, en particulier ceux des secteurs sociaux et du développement. Le parlement a le pouvoir d'adopter, rejeter ou amender le budget de la défense, à l'instar du budget de tout autre secteur. Pour se faire néanmoins, le parlement doit disposer d'informations détaillées sur toutes les rubriques

du budget (et non pas uniquement des totaux) relatives aux dépenses de la défense. Si besoin est, le parlement peut demander à ce que des vérificateurs externes viennent faire rapport au parlement sur la situation financière de chaque force de sécurité. Non seulement le parlement peut se pencher sur la légalité des dépenses du budget, mais il est également habilité à enquêter pour déterminer si les fonds sont dépensés de façon efficace et efficiente. Dans la même veine, le Ministre de la défense doit signaler au parlement toutes modifications budgétaires. Ce dernier se réserve le droit d'autoriser ou non toutes propositions de rallonges budgétaires.

### **Difficultés liées à un contrôle parlementaire efficace**

Il est généralement admis qu'un éventail de conditions déterminera la force ou la faiblesse du contrôle parlementaire et les difficultés susceptibles de se poser. En outre, les pouvoirs de contrôle officiels, notamment les pouvoirs constitutionnels et légaux deviennent assez confus et peu fonctionnels si l'exécutif est politiquement fort et n'honore pas ses engagements. Par conséquent, il est indispensable que les parlementaires aient la ferme volonté politique de faire usage de leurs pouvoirs constitutionnels et juridiques.

### **Points faibles du contrôle parlementaire**

Dans la réflexion sur les atouts du parlement pour contrôler le secteur de la défense, certains experts politiques ont avancé que les pays jouissant d'une plus forte tradition législative tendaient à privilégier le rôle de mécanismes législatifs chargés des fonctions de contrôle, tels que les commissions des finances pour l'adoption des budgets, etc. En revanche, le contrôle parlementaire est généralement faible dans les pays où l'exécutif est fort et où l'on confond parfois loyauté envers la hiérarchie du parti et loyauté due aux citoyens. Par conséquent, à moins que les élus ne soient fermement déterminés à rendre l'exécutif responsable de ses actes, aucun niveau de pouvoir ou moyen conféré par la constitution ne rendra ce contrôle efficace.

### **Capacités nécessaires pour exercer le contrôle parlementaire**

En théorie le parlement peut exercer son contrôle sur l'exécutif puisqu'il en contrôle le budget. Il y a lieu de fixer des lignes directrices claires concernant les dépenses que doivent parfaitement cerner l'armée et ceux qui exercent un contrôle sur cette dernière.

Dans le cas de la Sierra Leone, le renforcement des capacités est essentiel si le Parlement doit exercer un contrôle efficace sur la sécurité. En effet, dans le système du budget de la défense, les commissions parlementaires doivent appréhender le processus budgétaire et développer leurs compétences pour pouvoir analyser, suivre et conseiller sur les questions relatives à la défense.

### **Ressources**

Le parlement doit être apte à s'acquitter de son rôle. Les membres du parlement sont habilités à interroger les ministres mais doivent être en mesure de poser les bonnes questions. Exercer un contrôle parlementaire efficace du secteur de la sécurité exige l'existence d'une expertise et de ressources au sein du parlement ou à la disposition de ce dernier.

L'expertise du parlement est souvent inférieure à celle de l'exécutif et des forces de sécurité. Le Parlement de Sierra Leone ne dispose que d'un petit nombre de personnel de recherche, tandis que l'exécutif peut compter sur tout le personnel du Ministère de la défense ainsi que sur les autres ministères traitant avec le secteur de la sécurité. Par ailleurs, les parlementaires ne sont élus que pour un mandat limité dans le temps tandis que la majorité des fonctionnaires et des militaires feront carrière au sein du Ministère de la défense.

### **Limites de la transparence**

Certains domaines de la politique de la défense sont légitimement secrets. Néanmoins, il est possible de prendre des mesures concrètes pour permettre un contrôle législatif sur les domaines de politique secrets si une relation de confiance existe entre le parlement, l'exécutif et les forces armées. La politique de défense et les activités militaires doivent être suffisamment transparentes pour assurer un débat parlementaire et un droit

de regard significatif par les citoyens, pour autant que ces derniers ne mettent pas en péril la vie des militaires ou compromettent la réussite de futures opérations militaires.

## Renforcer le contrôle parlementaire

Pour surmonter les contraintes liées aux capacités et aux ressources qui entravent le contrôle parlementaire, un certain nombre de mesures ont été proposées et appliquées ces dernières années. C'est le cas en particulier dans le cadre des programmes de développement législatif appliqués dans les pays sortant de conflit. Citons au nombre de ces mesures:

- Le recours des parlements à l'expertise des organisations non gouvernementales (ONG) dans leurs activités (sollicitant des études auprès des centres de ressources et invitant des experts civils à prendre part aux audiences publiques).
- Le dynamisme accru des assemblées parlementaires internationales et des laboratoires d'idées internationaux dans leur soutien aux parlements. Les parlementaires sont souvent actifs dans ces assemblées internationales, où ils échangent des expériences et points de vue avec des parlementaires d'autres pays; et
- La participation des personnels parlementaires (parlementaires et commissions confondus) à des séminaires nationaux et internationaux et à des visites d'étude.

## Conclusion

M. le Président, Chers députés, le contrôle parlementaire des postes de la défense et de la sécurité dans le budget de l'Etat est crucial pour veiller à ce que les forces armées soient gérées comme le seraient les autres secteurs. La meilleure façon d'accroître la volonté des députés à s'engager dans le contrôle parlementaire est de rehausser les pouvoirs constitutionnels et juridiques dont jouit le parlement ainsi que sa capacité à s'acquitter de son rôle en termes d'expertise professionnelle et d'aptitudes techniques.

## **IV. Annexes**

## Note conceptuelle

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) et l'Union interparlementaire (UIP), en collaboration avec l'Assemblée nationale du Sénégal, organise un séminaire régional de deux jours sur « Le contrôle parlementaire dans le domaine de la sécurité en Afrique de l'Ouest ». Cette rencontre s'inscrit dans le cadre des efforts déployés conjointement par DCAF et l'UIP dans le but de renforcer la contribution apportée par les parlements, et en particulier par les commissions parlementaires chargées de la défense et de la sécurité, à la bonne administration du secteur de la sécurité.

En 2003, DCAF et l'UIP ont publié ensemble un guide pratique intitulé « Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques », proposant aux parlementaires un cadre pour une action efficace. DCAF, en collaboration avec le parlement de la CEDEAO, est en train d'élaborer un guide pratique sur ce sujet adapté aux attentes des parlementaires d'Afrique de l'Ouest.

Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité contribue à une meilleure sécurité, la réduction de la pauvreté et un plus grand respect des droits humains. En Afrique de l'Ouest, le rôle des parlements dans le passé était considérablement limité en raison de conflits et de régimes autoritaires dans de nombreux pays. La sécurité de l'Etat était souvent prioritaire par rapport à la sécurité des citoyens et le pouvoir était concentré dans les mains de l'exécutif au détriment d'autres branches du gouvernement. Cependant, depuis les années 1990, un processus de démocratisation a cours dans la région. Ce processus contribue à créer plus d'opportunités pour les parlements et la société civile de jouer un rôle effectif dans le contrôle du secteur de la sécurité et le développement de politiques de sécurité.

Le séminaire régional abordera en premier lieu les principes généraux du contrôle parlementaire, ainsi que leur adaptation au contexte de l'Afrique de l'Ouest. Il présentera ensuite les différents modes et domaines d'action permettant au parlement de jouer un rôle plus efficace.

- Normes garantissant une éthique et une transparence au sein des parlements ;

- Intégration de la dimension du genre dans le travail du parlement ;
- Bonnes pratiques de nature à garantir l'efficacité des commissions parlementaires (commissions défense et sécurité, commission du budget, etc.) ;
- Mécanismes et stratégies pour un contrôle budgétaire plus efficace.

### Objectif général

L'objectif de cet atelier est de faciliter le partage des connaissances et des expériences sur les meilleures pratiques parlementaires en Afrique de l'Ouest afin de promouvoir un contrôle plus efficace du secteur de la sécurité. Les participants acquerront une meilleure compréhension de leur rôle dans le contrôle du secteur de la sécurité et bénéficieront des outils nécessaires pour surmonter certains défis auxquels ils sont confrontés.

### Résultat

Les participants identifieront les moyens de renforcer le contrôle parlementaire en Afrique de l'Ouest à travers une meilleure compréhension des normes éthiques, une amélioration de l'efficacité des comités de défense et de sécurité ainsi que du contrôle budgétaire dans la région.

Le compte-rendu des débats et les présentations de l'atelier seront disponibles ultérieurement.

### Organisation

Les sujets abordés lors de cet atelier de deux jours seront présentés par les membres de panels constitués de parlementaires et d'experts dans le domaine de la sécurité. Un accent particulier sera mis sur la discussion et l'échange d'expériences. Le dernier jour, les participants pourront proposer des solutions aux défis identifiés.

Un service d'interprétation sera disponible en anglais, français et portugais. Les principaux documents seront traduits dans les trois langues.

## Participants

Les parlements des pays membres de la CEDEAO seront invités à charger une délégation, de préférence composée de membres des commissions défense et sécurité, de participer à ce séminaire. Des représentants de premier plan de la société civile, ainsi que des personnes ayant contribué au guide pratique élaboré par le Parlement de la CEDEAO et DCAF à l'intention des parlementaires ouest-africains, prendront part à cette rencontre, qui bénéficiera également d'une couverture médiatique.



# Programme

**Mardi 21 septembre 2010**

8:30-9:00	Inscription des participants
9:00-10:00	<p><b>Accueil et Présentation</b></p> <p><b>Accueil</b></p> <p>Dr. Jean Jacques GACOND, <i>Directeur adjoint de la Division Afrique et Moyen-Orient, DCAF</i></p> <p>M. Martin CHUNGONG, <i>Directeur de la Division pour la promotion de la démocratie, UIP</i></p> <p>Hon. Mamadou Bamba NDIAYE, <i>Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité de l'Assemblée nationale du Sénégal</i></p> <p><b>Ouverture officielle</b></p> <p>Hon. Mamadou SECK, <i>Président de l'Assemblée nationale du Sénégal</i></p> <p>Hon. Mahamane OUSMANE, <i>Président du Parlement de la CEDEAO</i></p>
10:00-10:15	Pause café
<b>SEANCE 1. UNE APPROCHE GLOBALE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DANS LE SECTEUR DE LA SECURITE</b>	
10:15-11:30	<p><b>Présentations :</b></p> <p><b>Contrôle parlementaire dans le contexte ouest-africain : présentation générale des réalisations et des défis</b></p> <p>Pr. Boubacar N'DIAYE, <i>Membre du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN)</i></p> <p><b>Intégration de la dimension du genre dans les contributions parlementaires à la définition des politiques et législations relatives au domaine de la sécurité : questions et réponses</b></p> <p>Mme Karin GRIMM, <i>Coordinatrice de projets Genre et Sécurité, Programmes spéciaux, DCAF</i></p>
11:30-13:00	<p><b>Table Ronde 1 : Ethique parlementaire et transparence</b></p> <p>Modérateur :</p> <p>Hon. Mahamane OUSMANE, <i>Président du Parlement de la CEDEAO</i></p> <p>Intervenants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hon. Mamadou Lamine THIAM, <i>Député et Premier Questeur de l'Assemblée nationale du Sénégal</i></li> <li>• Hon. Joseph GHARTEY, <i>Membre du Parlement, ancien Ministre de la Justice et ancien Procureur Général, Ghana</i></li> </ul>
13:00-14:30	Pause déjeuner

**SEANCE 2. COMITES DE DEFENSE ET DE SECURITE ET MECANISMES PARLEMENTAIRES  
APPLIQUES AU SECTEUR DE LA SECURITE**

14:30–15:30	<p><b>Présentations :</b></p> <p><b>Renforcer le contrôle parlementaire en Afrique australe: quels enseignements pour l’Afrique de l’Ouest ?</b>  Hon. Sango Patekile HOLOMISA, <i>Membre de la Commission permanente de la Démocratie et de la Gouvernance du Forum parlementaire de la Communauté de développement d’Afrique australe (SADC)</i></p> <p><b>La contribution de la société civile à la gouvernance et au contrôle du secteur de la sécurité en Afrique de l’Ouest</b>  Pr. Eboe HUTCHFUL, <i>Directeur exécutif de Dialogue et recherche sur la sécurité en Afrique (ASDR) et président du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (ASSN)</i></p>
15:30-16:00	<p><b>Table Ronde 2 : Comités de défense et de sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité</b></p> <p>Modérateur :</p> <p>Hon. Balado MANU, <i>Président de la Commission Politique, Défense et Sécurité, Parlement de la CEDEAO</i></p> <p>Intervenants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hon. Mamadou Bamba NDIAYE, <i>Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité de l’Assemblée nationale du Sénégal</i></li> <li>• Hon. Bréhima BERIDOGO, <i>Député à l’Assemblée nationale du Mali</i></li> </ul>
16:00-16:15	Pause café
16:15-17:15	<b>Comités de défense et de sécurité et mécanismes parlementaires appliqués au secteur de la sécurité (discussion)</b>
19:30–21 :30	Cocktail dînatoire offert par l’Ambassade de Suisse à la résidence de Madame l’Ambassadeur

## Mercredi 22 septembre 2010

9:00-9:15	<b>Résumé de la première journée et objectifs de la deuxième journée</b> <b>Rapporteur :</b> M. Okey UZOECHINA, DCAF
<b>SEANCE 3. CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LE BUDGET DE LA SECURITE</b>	
9:15-9:45	<b>Présentation</b> <b>Bonnes pratiques en matière de budgétisation du secteur de sécurité - le rôle du parlement</b> Mme Lena ANDERSSON, <i>consultante indépendante</i>
9:45-10:15	<b>Table Ronde 1 : Le contrôle parlementaire sur le budget de la sécurité</b> Modérateur : Hon. Boni TESSI, <i>Membre de la Commission sur les politiques économiques et le contrôle du budget, Parlement de la CEDEAO</i>  Intervenants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hon. Laurent AKOUN, <i>Membre du Parlement et Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité, Côte d'Ivoire</i></li> <li>• Hon. Alice FOYAH, <i>Membre de la Commission des Finances et du Développement, Parlement de Sierra Leone</i></li> </ul>
10:15-10:30	Pause café
10:30-11:30	<b>Le contrôle parlementaire sur le budget de la sécurité (discussion)</b>
<b>SEANCE 4. TRAVAIL DE GROUPES ET CONCLUSIONS</b>	
11:30-12:00	Organisation des groupes de travail : Présentation, objectifs, répartition des participants dans les 3 groupes de travail.
12:00-13:30	Pause déjeuner
13:30-15:00	<b>Groupes de travail :</b> Discussion et préparation en groupes
15:00-15:45	<b>Restitution des groupes de travail</b> (10 min par groupe puis Q&R)
15:45-16:15	<b>Conclusions en discussion plénière</b>
16:15-16:30	Pause café
16:30-17:15	Résumé, évaluation de l'atelier et clôture
Dès 19h00	Cocktail d'înatoire offert par le Président de l'Assemblée nationale du Sénégal à l'hôtel Méridien Président

## Liste des participants

Nom	Prénom	Fonction	Adresse Email
<b>Parlement de la CEDEAO</b>			
Ousmane	Mahamane	Président du Parlement de la CEDEAO	mahamane_ousmane@yahoo.fr
Manu	Balado	Président de la Commission Politique, Défense et Sécurité	kwakubalado@yahoo.fr
Tessi	Boni	Membre de la Commission sur les politiques économiques et le contrôle du budget	bonitesia@yahoo.fr
<b>Assemblée nationale du Sénégal</b>			
Thiam	Ibra Der	1er Vice-président de l'Assemblée nationale	ibaderthiam@yahoo.fr
Mbodji	Aïssatou	3ème Vice-président de l'Assemblée nationale	aissatou.mbodj@yahoo.fr
Sow	Moussa	4ème Vice-président de l'Assemblée nationale	moussasow@orange.sn
Ndiaye	Daour Niang	Secrétaire élu	daourndiaye@gmail.ga
Diallo	Aminata	Secrétaire élue	
Ndiaye	Mamadou Bamba	Président de la Commission de la Défense et de la Sécurité	bambandiayemsu@yahoo.fr
Niang	Mbaye	Membre de la Commission de la Défense et de la Sécurité	
Wade	Doudou	Membre de la Commission Défense et de la Sécurité	doudouwade@hotmail.com
Sarr	Pape Dib	Membre de la Commission de la Défense et de la Sécurité	dibsarr@hotmail.com
Cissé	Ndèye Gaye	Député	ndeyegayecisse@yahoo.fr
Ndong	Joseph	Député	ndongjoe@gmail.com
Thiam	Mamadou Lamine	Député	mlthiam@yahoo.com
Diop	Khoudia	Conseillère technique du Président de l'Assemblée nationale	diopkhoudia@hotmail.com
<b>Assemblée nationale du Bénin</b>			
Gnonlonfoun	Isidore	Rapporteur, Commission Défense et Sécurité	gnonisidoro@yahoo.fr
Odon-Aro	André	Assistant parlementaire	elsol_1963@yahoo.fr
<b>Assemblée nationale du Burkina Faso</b>			
Konaté	Tiémoko	Membre de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense	kziemoko@gmail.com
Dicko Agaleoue Adoua	Maria-Goretti	Membre de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense	agaleoue.maria@yahoo.fr

Assemblée nationale de Côte d'Ivoire			
Akoun	Laurent	Président de la Commission de la Sécurité et de la Défense	akounlaurent@hotmail.com
Frondo Yao	Michel	Rapporteur général de la Commission de la Sécurité et de la Défense	michelfrondo@gmail.com
Gorgui	Jean Jacques	Administrateur parlementaire, Commission de la Sécurité et de la Défense	gorguijj@yahoo.fr
Assemblée nationale de la Gambie			
Jadama	Lamin	Député	assembly.clerk@yahoo.co.uk
Susso	Saikou	Député	assembly.clerk@yahoo.co.uk
Jatta	M.E. Buba	Assistant Greffier	bubamass@yahoo.com
Parlement du Ghana			
Ghartey	Joseph	Député	jnghartey@gmail.com
Assemblée nationale populaire de Guinée Bissau			
Vesa Gomez	Naluak	Président de la Commission de Défense	vesa.vincent@gmail.com
Tumani	Mané	Secrétaire de la Commission de Défense	
Assemblée nationale du Mali			
Dicko	Bourema	Président de la Commission de la défense, de la sécurité et de la protection civile	dicko620@yahoo.fr
Béridogo	Bréhima	Député	beridogo@yahoo.fr
Traoré	Chacka	Assistant parlementaire	
Assemblée provinciale du Bas-Congo (RDC)			
Mfulu Massaka	Marie-José	Vice-présidente	mjmfulu@yahoo.fr afdin2010@yahoo.fr
Ndamba Musunda	Perfusion	Député	nsumbu.benjamin@yahoo.fr
Baku	Franck	Directeur de cabinet du Président de l'Assemblée	bakuf2001@yahoo.fr
Parlement de Sierra Leone			
Kalawa	Charles	Président de la Commission Défense et Sécurité	kalatara06@yahoo.co.uk
Boyah	Komba	Vice-président de la Commission Défense et Sécurité	kesbee2004@yahoo.com
Foyah	Alice	Membre de la Commission des Finances et du Développement	foyahalice@yahoo.com
Assemblée nationale du Togo			
Akoda Koffi	Joseph	Député	josephakoda@yahoo.fr
Kounsoumba	Salissa	Député	ksalissa@yahoo.fr
Takpaya	Kossi	Assistant parlementaire	takpayakossi@yahoo.fr

Forum parlementaire de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)			
Holomisa	Sango Patekile	Membre de la Commission permanente de la Démocratie et de la Gouvernance	sholomisa@parliament.gov.za
Khuzwayo	June	Chargée des relations internationales	jkhuzwayo@parliament.gov.za
Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN)			
Hutchful	Eboe	Président	eboehutchf@aol.com
N'Diaye	Boubacar	Membre	bndiaye@wooster.edu
Consultants			
Andersson	Lena	Consultante indépendante Balkans Analysis Group	lena.andersson@balkansanalysis.org
Observateurs			
Guinard	Nicolas	Conseiller Réforme du Secteur de la Sécurité - UNOWA	guinardn@un.org
Kramme-Sterrose	Friedrich	Représentant Résident au Sénégal - Friedrich Ebert Fondation	fes@fes-sn.org
Konte	Saliou	Directeur des programmes - Friedrich Ebert Fondation	fes@fes-sn.org
Pangalos	Christianna	Spécialiste des questions parlementaires - PNUD	christianna.pangalos@undp.org
Viotti	Roland	Chargé d'affaires a.i. – Ambassade de Suisse au Sénégal	rolland.viotti@eda.admin.ch
Union interparlementaire (UIP)			
Chugong	Martin	Directeur de la Division de la promotion de la démocratie	martin.chugong@mail.ipu.org
Huizenga	Rogier	Chargé de programme Droits de l'Homme	rh@mail.ipu.org
Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)			
Gacond	Jean-Jacques	Directeur Adjoint Division Afrique et Moyen-Orient	j.gacond@dcaf.ch
Grimm	Karin	Coordinatrice de projet Genre et RSS	k.grimm@dcaf.ch
Uzoechina	Okey	Représentant auprès de la CEDEAO	okeysoffice@yahoo.com