



CENTRE POUR LE CONTROLE DEMOCRATIQUE  
DES FORCES ARMEES – GENEVE (DCAF)

DOCUMENT D'ORIENTATION POLITIQUE

**Vers un code de conduite pour les forces armées  
et de sécurité en Afrique : occasions et défis**

*Adedeji Ebo*

Genève, mars 2005



**CENTRE POUR LE CONTROLE DEMOCRATIQUE  
DES FORCES ARMEES – GENEVE (DCAF)  
DOCUMENT D'ORIENTATION POLITIQUE**

**Vers un code de conduite pour les forces armées  
et de sécurité en Afrique : occasions et défis**

*Adedeji Ebo*

Genève, mars 2005

## A propos de l'auteur

Adedji Ebo est maître de recherche et coordinateur du Groupe de Travail sur l'Afrique au DCAF. Il était auparavant professeur associé et chef du département d'études de défense et de sciences politiques à l'Académie nigérienne de défense de Kaduna ainsi que conférencier au Collège National de Guerre d'Abuja au Nigeria. Il a été consultant pour le « *Small Arms Survey* » de Genève et pour le « *National Alert* » de Londres. Ses domaines privilégiés de recherche comprennent la paix et la sécurité en Afrique, les armes de petit calibre en Afrique de l'Ouest et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Le Professeur Ebo est membre du 21<sup>st</sup> Century Trust de Londres.



### Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF)

Créé en octobre 2000 à l'initiative du gouvernement suisse, le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) encourage et soutient les états et les institutions non étatiques dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer le contrôle démocratique et civil sur les forces armées et sur les forces de sécurité ainsi que pour promouvoir une réforme du secteur de la sécurité conforme aux normes démocratiques.

Le Centre recueille l'information et entreprend des recherches pour identifier les problèmes, rassembler l'expérience tirée par les pays des leçons apprises (« lessons learned ») afin de proposer les meilleures pratiques (« best practices ») dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre fournit des avis compétents et apporte son soutien, à travers des applications pratiques et de terrain, à toutes les parties intéressées, et notamment aux gouvernements, aux parlements, aux autorités militaires, aux organisations internationales et non gouvernementales ainsi qu'aux milieux universitaires.

Pour plus d'information sur l'organisation et les activités du DCAF, consulter le site du Centre à l'adresse [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF)  
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Genève 1, Suisse  
Tel: ++41 22 741 77 00; Fax: ++41 22 741 77 05  
E-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)  
Website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

---

Les documents d'orientation politique du DCAF comprennent des études qui visent à contribuer au débat conceptuel sur des thèmes de plus en plus importants pour la mission principale du DCAF. Ces études sont commanditées par le DCAF. Les vues et les opinions qui y sont exprimées sont néanmoins celles de leur(s) auteurs(s) et ne reflètent pas forcément celles du DCAF.

# VERS UN CODE DE CONDUITE POUR LES FORCES ARMEES ET DE SECURITE EN AFRIQUE : OCCASIONS ET DEFIS

*Adedeji Ebo*

## Introduction

Une caractéristique fondamentale du modèle de relations civilo-militaires (RCM) dans la plupart des pays d'Afrique aura été l'inversion des rôles entre la population civile et les militaires. Loin d'être sous le contrôle civil comme l'exige la constitution, les militaires ont souvent pris le contrôle non seulement de la population mais de l'ensemble de la machine étatique. Une des conséquences principales d'un règne militaire prolongé est donc, pour beaucoup d'états africains, l'inversion des relations civilo-militaires, dont la structure repose littéralement sur la tête. La population civile dont les droits et les devoirs constitutionnels voudraient qu'elle contrôlât les militaires, est souvent devenue l'objet et la victime de la dictature armée. Les militaires qui étaient supposés se soumettre au contrôle civil sont souvent devenus maîtres non seulement de leurs propres destinées mais aussi de celles de la nation tout entière. Ce renversement des rôles a eu des conséquences désastreuses sur la stabilité politique et le développement des nations.

La démilitarisation demeure une condition essentielle pour la démocratisation du continent africain. Des changements dans les facteurs domestiques et externes qui sont à la base des RCM en Afrique ont néanmoins apporté de nouvelles occasions pour la transformation démocratique, spécialement en ce qui concerne le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité. Des cadres normatifs, tel qu'un code de conduite pour ces dernières, facilite l'injection de normes démocratiques, telles que la transparence et l'assomption de responsabilité, dans l'exercice du pouvoir.<sup>1</sup> Le Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique, établi en 2002, est, à ce titre, un effort fait pour combler l'espace démocratique élargi par des mesures destinées à bâtir la confiance et par des exigences de comportement minimales pour ces forces.<sup>2</sup>

Le but de cette étude est de rendre compte de l'évolution de ce Projet de code et d'examiner ses relations éventuelles avec des initiatives semblables en Afrique ou au dehors. Aussi, après cette brève introduction, l'étude s'attachera à replacer le code dans le contexte des tendances générales des RCM en Afrique. Elle exposera ensuite le processus d'évolution du Code africain dans le contexte d'initiatives et de processus similaires ou apparentés menés en Afrique. L'étude identifie également les principales dispositions du Code. Elle compare le Code de l'OSCE au Code africain et met en exergue similarités et différences. Le document s'attache aussi à déterminer dans quelle mesure le Code de l'OSCE a servi de modèle au Projet africain puis identifie les questions qui apparaissent

---

<sup>1</sup> Voir Hänggi, H., « Good Governance of the Security Sector : Its Relevance for Confidence-Building », in Hänggi, H. (ed.), « Practical Confidence-Building Measures : Does Good Governance of the Security Sector Matter? », Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF), document de travail N°107, janvier 2003.

<sup>2</sup> Voir document en annexe.

dans le processus d'adoption et de mise en œuvre de ce Projet de code de conduite (CdC) africain. Dans la conclusion de cette étude figurent quelques recommandations destinées à enrichir le CdC et à créer la base d'un programme viable et bien articulé de contrôle démocratique des forces armées et de sécurité en Afrique.

## **Tendances des relations civilo-militaires en Afrique : L'économie politique de l'inversion des rôles**

« Relations civilo-militaires » renvoie au réseau de relations entre les militaires et la société dans laquelle il fonctionne et dont il est une part intégrante. Ces relations embrassent tous les aspects du rôle des militaires (considérés comme membres d'une institution professionnelle, politique, sociale et économique) dans l'ensemble de la stratégie nationale. Elles concernent aussi l'attitude des militaires à l'égard de la société civile et réciproquement, la perception qu'en a cette dernière ainsi que le rôle des forces armées dans ses relations avec l'état.

L'utilité du concept de relations *civilo-militaires* s'est néanmoins trouvé tout à la fois limité quant à son domaine de compétence et limitatif quant à son application. En effet ces relations ont dû prendre en compte un nombre d'acteurs en constante augmentation, de même que la complexité des rapports qu'implique l'interaction entre *les gens d'armes* (NdT : en français dans le texte) et le reste de la société. Bien que les militaires se soient distingués dans la sociologie du pouvoir, d'autres acteurs du secteur de la sécurité ont participé aux structures de sécurité, et ont dû se familiariser – de l'intérieur – aux relations civilo-militaires. On a alors pu observer fort justement que :

Les acteurs non-militaires qui font néanmoins partie de la communauté élargie de la sécurité – la gendarmerie, les milices, la police, les organisations de renseignement, les forces paramilitaires et les armées de guérilla – ont également besoin d'avoir leur place et leurs responsabilités au sein des dispositifs de bonne gouvernance et de gestion de la politique nationale. En réalité il est aussi sensé au plan conceptuel qu'à celui du pragmatisme, d'élargir le champ des « relations civilo-militaires » pour y inclure toutes les relations de sécurité civilo/civiles.<sup>3</sup>

Rocky Williams a utilement suggéré qu' « il pourrait finalement être plus approprié dans beaucoup de pays en développement, de parler de relations *civilo-militaires* ou de relations *civils-sécurité* que de se focaliser uniquement sur les relations civilo-militaires dans l'acception institutionnelle la plus étroite de ce terme ».<sup>4</sup> Il pourrait donc être cohérent de s'assurer que le Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique a réellement adopté, et dans quelle mesure, une telle perspective, aussi inclusive, des RCM. A ce point contentons-nous de noter les limitations qu'aurait une conception trop étreinée de la relation civilo-militaire.

De fait, les tendances affichées par les relations civilo-militaires en Afrique ont été caractérisées par des contradictions et plus encore par le fait que les militaires (et de ce point de vue le secteur de la sécurité) ne sont pas nécessairement une entité cohérente ;

---

<sup>3</sup> « Consolidating Democratic Civil-Military Relations » (Editorial), *African Security Review*, Vol. 11, №2, 2002, Institute for Security Studies, Pretoria.

<sup>4</sup> Williams, R., « Conclusion: Mapping a New African Civil-Military Relations Architecture », in Williams, R., Cawthra, G., et Abrahams, D. (eds.), *Ourselves To Know: Civil-Military Relations and Defence Transformation in Southern Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria, 2003. p. 279.

elles comportent en effet différents ensembles d'individus, de groupes et d'intérêts, souvent aussi divisés que dans le reste de la société.

Dans plusieurs exemples de pouvoir assumé par les forces armées, alors même que le segment militaire qui détenait le pouvoir politique avait pris beaucoup de décisions et commis de nombreuses atrocités au nom de son institution, la réalité voulait que plusieurs éléments ne fassent pas partie des « militaires politiques » et considérassent que leurs intérêts étaient mieux servis ainsi que sous la règle constitutionnelle. La conséquence la plus néfaste de cette attitude prétorienne s'est fait sentir dans le domaine du professionnalisme des forces, en raison-même de la politisation des militaires et de la division qui en est résultée au sein de leurs forces. Dans la même veine, une large portion des corps d'élite de la population civile a bénéficié du pouvoir militaire, en s'en rendant complice, motivée et alimentée par un réseau grossier et clientéliste, systématiquement corrompu. Le fait est que le réseau de relations entre les forces armées et de sécurité et le reste de la société est complexe et comporte plusieurs dimensions.

En réalité le modèle des relations civilo-militaires en Afrique n'a pas divergé. Les militaires ne sont pas plus des démons que les civils des saints. Alors que les individus ont tiré des avantages directs et inouïs du pouvoir militaire, avec, en corollaire, l'inversion des rôles que l'on connaît, les nations dans leur ensemble ont beaucoup souffert et payé un prix très élevé pour les contradictions qui en ont été la conséquence. Les militaires (et assurément la totalité des forces armées et de sécurité) se sont *politisés*, alors que la population civile, à des degrés divers, s'est *militarisée*. L'instabilité politique, la kleptomanie, la manipulation des clivages ethniques et religieux, le marasme économique et systémique, les abus brutaux des droits humains ont été le résultat net du pouvoir des militaires. Il faut cependant reconnaître que les gouvernements militaires, révolutionnaires et progressistes à leur manière, étaient souvent rendus possibles et crédibles, jusqu'à un certain point, par les abus de pouvoir grossier des gouvernements civils.

D'un certain point de vue, les militaires sont un miroir exact de la société, alors que d'un autre, cette institution a une culture unique qui les distingue du reste de la société. Cette étude prétend que sa relation avec le public vise autant à un renforcement mutuel qu'à une dégradation mutuelle qui en est la conséquence.<sup>5</sup>

De la même façon que les militaires sont eux-mêmes le reflet de l'ensemble de la société, le secteur civil est affecté par les politiques, les actions et les menées des militaires notamment quand ces derniers sont au pouvoir depuis longtemps. Aussi les militaires et le reste de la société s'influencent-ils réciproquement à travers un réseau dynamique et complexe de liens socio-culturels, économiques et politiques.

Dans la plupart des pays africains, la période immédiatement postérieure à la décolonisation a vu foisonner des institutions militaires, clones virtuels de leurs maîtres coloniaux, et qui, à ce titre, surent se confiner à leur rôle constitutionnel. L'incapacité des élites civiles à relever les défis et les contradictions des états post-coloniaux, jointe au caractère dominateur inhérent à la caste militaire, déboucha sur les prises de pouvoir

---

<sup>5</sup> Voir Ngoma, N., « Civil-Military Relations: Searching for a Conceptual Framework With An African Bias » in Ngoma, N. et al (eds.), *Civil-Military Relations in Zambia: A Review of Zambia's Contemporary Civil-Military Relations History and Challenges of Disarmament Demobilization and Reintegration*, Institute for Security Studies, Pretoria, 2004, p. 5.

militaires qui se banalisèrent en Afrique dans les décennies 1960 et 1970. Les auteurs de coup d'état justifiaient leur action sur l'autel de la révolution salvatrice et du patriotisme. Mis à part l'environnement domestique, les facteurs qui ont contribué à la persistance de la règle militaire en Afrique relèvent des impératifs stratégiques de la guerre froide. Pourtant, dans les années 1990, alors que le contexte stratégique mondial avait sensiblement changé, les despotes militaires faisaient la preuve qu'ils étaient largement incapables de relever les défis de bonne gouvernance, et que, plus encore que les régimes civils qu'ils avaient renversés, ils avaient besoin d'être corrigés.<sup>6</sup>

Au coeur même des relations entre civils et militaires, la question du contrôle et de la régulation des forces armées et de sécurité par la société dans son ensemble se pose en se fondant sur les principes de transparence et d'assomption de responsabilité. L'objectif est de disposer de vraies forces armées et de sécurité, efficaces dans l'accomplissement de leurs tâches constitutionnelles et soumises aux décisions d'une gouvernance civile et si possible démocratique (voir l'encadré N°1). Dans ce contexte les termes « contrôle civil » et « contrôle démocratique » sont souvent utilisés de façon interchangeable – et incorrectement – pour décrire cette fonction de supervision. L'usage vague de ces termes conduit souvent à des confusions et à une ambiguïté sur le niveau auquel les modèles démocratiques de relations civilo-militaires doivent être établis. Le contrôle démocratique est la supervision civile du militaire par des autorités légitimes de l'état, élues démocratiquement. Il s'exerce conformément aux règles de base de la transparence et de l'assomption de responsabilité ; le contrôle civil peut s'exercer de façon non démocratique, non responsable et non réactive ; aussi est-il une condition nécessaire, mais pas suffisante, du contrôle démocratique.

#### Encadré N°1 : Les dix principes clé de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité

- Assomption de responsabilité des forces de sécurité à l'égard des autorités civiles élues et de la société civile ;
- Adhésion des forces de sécurité à la législation internationale et constitutionnelle interne ;
- Transparence sur toutes les questions relatives à la sécurité ;
- Adhésion du secteur de la sécurité aux mêmes principes de gestion des dépenses publiques que les secteurs non sécuritaires ;
- Acceptation d'une autorité entre autorités civiles et forces de sécurité et déclaration sans ambiguïté sur les droits et les obligations réciproques entre autorités civiles et forces de sécurité ;
- Capacité des autorités civiles à exercer un contrôle politique et une supervision constitutionnelle du secteur de la sécurité ;
- Capacité au sein de la société civile à surveiller le secteur de la sécurité et à apporter des critiques constructives au débat politique sur les questions de sécurité ;
- Environnement politique favorable à un rôle actif de la part de la société civile ;
- Accès des forces de sécurité à une formation professionnelle cohérente avec les impératifs des sociétés démocratiques ;
- Priorité élevée accordée par les décideurs politiques aux impératifs de paix et de sécurité régionaux et sous-régionaux.

Adapté du Department for International Development (DFID), *Security Sector Reform and the Management of Military Expenditure : High Risks for Donors, High Returns for Development*, (Rapport du Symposium international sur la réforme du secteur de la sécurité, sponsorisé par DFID, Londres, 15-17 février, 2000, p. 46.

<sup>6</sup> Voir Bathily, A. et Hutchful, E. (eds.), « *The Military and Militarism in Africa* », CODESRIA Books Series, Dakar, 1998.

Par ailleurs, l'utilité et la pertinence croissante, au-delà des frontières nationales, mais aussi à titre domestique pour des tâches non-traditionnelles, des services militaires et de sécurité qu'illustrent les opérations de maintien de la paix et la multiplicité des menaces transfrontalières liées aux armes de petit calibre (SALW), au trafic d'êtres humains, à l'exploitation et au transfert illégaux des ressources naturelles, font ressortir le besoin de perspectives régionales pour les relations de la société avec ses forces armées et de sécurité en Afrique. Le rôle croissant des acteurs non-étatiques tels que certaines organisations de la société civile, les sociétés privées de prestation de sécurité et militaires ainsi que divers groupes armés conduit à ne plus se focaliser exclusivement sur les rapports entre les militaires et l'état dans les discussions portant sur les relations civilo-militaires en Afrique.

## **Evolution du Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique**

Plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide, il a été et continue d'être développé un ensemble d'instruments qui se superposent, et qui visent autant à verrouiller les avancées réalisées qu'à prévenir les effets essentiellement déstabilisateurs qu'aurait un retour à la règle autocratique en Afrique.<sup>7</sup> La fin des rivalités de la guerre froide a en outre mis en évidence la nécessité de placer les forces armées et de sécurité sous gouvernance démocratique (sans forcément les y ramener). Cela a été une tâche particulièrement ardue pour les états africains, essentiellement en raison de la fragilité de l'état post-colonial et du retranchement du militarisme et de la militarisation. Après les diverses conférences nationales, révisions constitutionnelles et élections, seuls les régimes civils pouvaient accéder au gouvernement, mais pas forcément au pouvoir, les instruments stratégiques de l'état, tels que l'emploi de la force légitime, demeurant souvent hors du contrôle civil.

Il existe des mécanismes variés pour exercer un contrôle démocratique sur les forces armées et de sécurité ; ils incluent – mais ne sont pas limités à – la supervision parlementaire (le pouvoir budgétaire et le pouvoir de déclarer la guerre), une société civile solide et pleine de vigueur ainsi qu'une presse libre. Ces mécanismes s'appliquent aussi à la promotion d'une culture et de principes démocratiques au sein de l'organisation militaire, susceptibles de contribuer à élever le niveau de conscience et de respect pour les valeurs et les institutions démocratiques, ainsi que pour les droits de l'homme.<sup>8</sup> Alors que plusieurs états ont été, comme à leur habitude, directement responsables des mesures à prendre en faveur d'un contrôle démocratiques des forces armées et de sécurité, les états africains ont également jugé nécessaire de prendre des dispositions collectives dans leur tentative de placer ces forces sous contrôle démocratique. Dans une perspective africaine, le Libéria et certainement aussi les effets de l'opération d'imposition de la paix ratée en Somalie (avec le syndrome post-Mogadiscio, tel qu'il est apparu au Rwanda), ont été les révélateurs d'une « dévaluation stratégique » du continent, laissant place à un besoin ressenti pour plus d'auto-dépendance en matière de paix et de sécurité.

---

<sup>7</sup> Piccone, T.J., «International Mechanisms for Protecting Democracy », p. 3, <http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/8-Piccone.pdf>, accédé le 24 février 2005, à 15h30 GMT.

<sup>8</sup> Voir Born, H. *et al* (eds.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*, Handbook for Parliamentarians №5, DCAF/IPU, Genève, 2003, p. 149.

Les évènements survenus dans le cadre ouest-africain de la Mano River ont mis en évidence la disparition du parapluie sécuritaire impérial qui avait été déployé sur les états africains en fonction des impératifs de la guerre froide. En d'autres termes, l'explosion de la guerre civile au Libéria a coïncidé avec la période pendant laquelle les protagonistes de la Guerre Froide étaient soit occupés à célébrer la victoire (à l'Ouest), ou à panser leurs plaies (à l'Est). Elle a marqué le début de relations internationales introverties. Ainsi, dans la déclaration de Lomé de 2000, faite à l'issue de la 36<sup>ème</sup> session ordinaire de l'assemblée des chefs d'état et de gouvernement, les dirigeants africains exprimèrent-ils leur insatisfaction au regard de l'environnement mondial qui prévalait alors, en :

déplorant le fait que la communauté internationale n'accordait pas toujours l'attention requise à la gestion des conflits en Afrique, contrairement à ce qu'elle faisait dans d'autres régions du monde, et en regrettant que les efforts déployés par les Africains eux-mêmes dans le domaine du maintien de la paix – suivant les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies – ne se voyaient pas accorder un soutien financier et logistique suffisant.<sup>9</sup>

Depuis lors, les états africains ont, parfois de façon ardue, et seulement après la perte de milliers de vies, pris des mesures destinées à accélérer le rythme et le volume de la démilitarisation et de la démocratisation. La fréquence persistante des conflits brutaux et violents principalement à l'intérieur des états a déteint sur les relations civilo-militaires. Dans les sociétés ravagées par les conflits, ces relations sont très antagonistes, et caractérisées à la fois par un haut degré de polarisation sociale et par un « déficit de sécurité publique ». Les sociétés en transition semblent jouir de relations civilo-militaires plus harmonieuses, laissant percevoir une ouverture de l'espace démocratique, un rôle actif pour la société civile, et des forces militaires inclinant de plus en plus à relever les défis du contrôle démocratique.<sup>10</sup>

Il s'avère clairement que le contrôle démocratique du secteur de la sécurité est essentiel pour tous les états. Cela peut différer quant aux objectifs immédiats, mais les buts et les principes sont les mêmes : transparence et responsabilité. C'est dans ce contexte que le processus de mise au point d'un projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique, commencé en 2001, contribue à l'effort prononcé en direction du contrôle démocratique des forces armées et de sécurité. Précédant la rédaction du Projet du CdC, la mise en œuvre d'un ensemble d'instruments avait permis de définir le contexte et d'exposer la nature des défis à relever par le CdC. A son sommet de 1997 à Harare, l'OUA, aujourd'hui UA, avait adopté une résolution qui s'élevait contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. La déclaration de Harare de 1997 est un pas significatif en avant dans la codification des cadres normatifs pour le contrôle démocratique au niveau du continent et elle est devenue le point de référence pour la mise au point de normes en Afrique. Le tableau n°1 fait le résumé des instruments régionaux africains qui forment la base du cadre normatif collectif pour le contrôle démocratique.

---

<sup>9</sup> Paragraphe 4, CSSDCA Déclaration solennelle, AHG/Decl.4, XXXVI, Lomé, 2000.

<sup>10</sup> Voir Lilly, D. *et al*, « A Goal Oriented Approach to Governance and Security Sector Reform », International Alert, Londres, 2002, pp. 11-14.

**Tableau N°1 : Instruments normatifs régionaux pour le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité en Afrique**

Année, lieu et référence	Titre de l'instrument normatif	Dispositions principales
Juillet 1999, Alger AHG/Décl. 141, 142 XXXV	Déclarations et Décision Adoptées par la 35 <sup>ème</sup> Assemblée des chefs d'état et de gouvernement (Déclaration d'Alger)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Rappelle de nouveau l'esprit de la Déclaration de Harare sur la destitution anticonstitutionnelle des gouvernements'</li> <li>• 'Reconnait que les principes de bonne gouvernance, de transparence et de droits de l'homme sont essentiels pour l'établissement de gouvernements stables et représentatifs et qu'ils contribuent à la prévention des conflits</li> </ul>
Juillet 2000, Lomé AHG/ Décl. 4, XXXVI/(AHG/Décl. 150 XXXVI)	Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA)- Déclaration solennelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité humaine, définition de « <i>sécurité</i> »<sup>11</sup></li> <li>• Affirme que les branches exécutives, législatives et judiciaires d'un gouvernement doivent respecter leur constitution et adhérer aux dispositions de la loi ainsi qu'à toute autre texte promulgué par l'Assemblée Nationale ... Personne ne peut être exempté d'assomption de responsabilité'</li> <li>• La CSSDCA n'est pas un événement mais un processus (para. 6)</li> </ul>
Juillet 2000, Lomé AHG/Décl. 5, XXXVI/(AHG/Décl. 150 XXXVI)	Déclaration sur un cadre de travail pour l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) Réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rejet des changement anticonstitutionnels, jugés anachroniques</li> <li>• Accepté les éléments du cadre d'action pour une réponse de l'OUA (aujourd'hui UA) aux changements anticonstitutionnels de gouvernement</li> <li>• Les éléments du cadre d'action incluent une série de principes communs relatifs à la bonne gouvernance, à la définition de « changement anticonstitutionnel, à l'énoncé des mesures et des actions à prendre ainsi qu'un mécanisme de mise en œuvre »<sup>12</sup></li> </ul>
Juillet, 2000 Lomé	Acte Constitutif de l'Union Africaine (UA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les principes de l'Acte incluent la 'condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernements'<sup>13</sup></li> <li>• 'Les gouvernements qui accèderont au pouvoir par des procédés anticonstitutionnels ne seront pas autorisés à participer aux activités de l'Union'<sup>14</sup></li> </ul>
Février 2004	Déclaration solennelle sur une politique africaine commune de défense et de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernements'<sup>15</sup></li> <li>• Prône la transparence et et la clarté sur les dispositions nationales de défense et de sécurité comme sur l'efficacité budgétaire<sup>16</sup></li> </ul>

<sup>11</sup> Section b des « Principes spécifiques » de la déclaration du CSSDCA qui stipule que « le concept (de sécurité) doit prendre en compte tous les aspects de la société, y compris les dimensions économiques, politiques, sociales et environnementales de l'individu, de la famille et de la communauté, ainsi que la vie locale et nationale. La sécurité des nations doit être fondée sur la sécurité des citoyens, assurés de vivre en paix et de satisfaire leurs besoins fondamentaux tout en étant capables de participer pleinement aux affaires de la société, dans le respect de la liberté individuelle et des droits humains fondamentaux » (AHG/Décl.4, XXXVI).

<sup>12</sup> Les éléments du Cadre stipulent la condamnation immédiate et publique d'un coup d'état par le Secrétaire Général et le Président en exercice de l'UA, un ultimatum de six mois pendant lequel l'état coupable est suspendu des organes politiques de l'UA, la rupture des relations diplomatiques, des sanctions économiques et le refus de visa aux auteurs. Le changement anticonstitutionnel a été défini comme (i) coup d'état militaire, (ii) intervention par des mercenaires pour remplacer un gouvernement élu démocratiquement, (iii) remplacement d'un gouvernement élu démocratiquement par des groupes armés dissidents et par des mouvements rebelles et (iv) refus par un gouvernement en place de céder le pouvoir. Voir la déclaration sur le cadre d'action pour une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernements.

<sup>13</sup> Voir Article 4 (p).

<sup>14</sup> Article 30 de l'Acte Constitutif.

<sup>15</sup> Article 11 (m) du CASDP, Principes and valeurs sous-tendant le CADSP.

<sup>16</sup> Article 13 (g), Objectifs and buts du CADSP.

Le principe de base derrière ces déclarations est la suprématie du constitutionnalisme et l'affirmation de l'illégalité du militarisme. Il est utile de mentionner qu'alors que le CdC est un document valable pour le continent, il y eu, au niveau subrégional, des tentatives d'adoption et de mise en œuvre de semblables principes mettant en relief la suprématie du civil.

Le Projet de CdC tire sa pertinence des différents instruments normatifs et manifeste aussi, à l'évidence, certaines de leurs imperfections. Néanmoins, l'on peut affirmer que ce document contribue à l'ensemble des dispositions superposées qui visent à prescrire et à gouverner un espace pour le contrôle démocratique, particulièrement quand il s'agit du secteur de la sécurité en Afrique. On peut faire remonter les origines de ce projet au remarquable succès remporté par le processus malien de reconstruction après conflit, en particulier dans le domaine de la réintégration de ses forces armées et de sécurité. Les réserves et les réticences des entités civiles à l'égard de la réintégration des forces armées et de sécurité dans le processus malien de retour à la paix, avaient conduit à la création d'un forum de dialogue (sous la forme d'un séminaire de cinq jours) entre la population civile malienne et la hiérarchie militaire. Dans ce processus, un code de conduite est apparu comme l'un des mécanismes possibles pour atteindre à des relations civilo-militaires plus stables et plus harmonieuses en République Malienne. Cette expérience fut prise en compte par la décision du Centre Régional de l'ONU pour la Paix et le Développement en Afrique (UNREC) d'inclure l'idée d'un code de conduite dans son plan d'action, qui, soumis à la division africaine du département des affaires de désarmement de l'ONU en janvier 1999, y fut ultérieurement approuvé.<sup>17</sup>

Le Projet de code de conduite est le produit de deux réunions organisées sous l'égide de l'UNREC qui se sont tenues à Lomé au Togo, en 2001 et en 2002. Sous le thème : « Promotion des relations civilo-militaires en Afrique : un facteur de paix et de sécurité », la première de ces deux réunions eut lieu entre le 21 et le 31 octobre 2001, avec la collaboration de l'Union Africaine, du gouvernement du Togo, du National Democratic Institute (NDI) et du Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique (CESA/ACSS). Les organisateurs reçurent un financement des ambassades de France, du Gabon, d'Allemagne et des Etats-Unis au Togo. Furent retenus pour participer les pays qui avaient connu des expériences de coups d'état militaires et ceux qui s'étaient distingués par une transition démocratique exemplaire.<sup>18</sup> La conférence de 2001 visait à explorer les mécanismes de mise en œuvre de la Déclaration d'Alger de 1999 et, en particulier, à identifier et à exprimer clairement les éléments d'un code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique. En recommandant l'adoption d'un tel code, le séminaire a également donné naissance à un Comité technique de projet, soutenu par l'UA, l'ONU, les partenaires techniques et la communauté internationale et aidé par des conseillers

---

<sup>17</sup> Entretien téléphonique avec le Professeur Ivor Fung, Directeur de l' UNREC, le 8 décembre 2004. Le plan d'action de l'UNREC comprend quatre composantes : 'paix et sécurité', 'désarmement et maîtrise des armements', 'recherche et publications', 'coordination institutionnelle et argumentation'. Le projet de CdC relevait du domaine 'paix et sécurité' du plan d'action, sous le titre : 'Harmonisation des relations civilo-militaires'.

<sup>18</sup> En plus du pays hôte, le Togo, dix sept pays africains figurent sur la liste des participants à la réunion de 2001, nommément : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la République Centre-Africaine, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Lesotho, le Mali, le Niger, le Nigéria, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, et la Sierra-Leone. Il y eut aussi des participants venus de France, des Etats-Unis et de Belgique, de l'ONU, de l'UA, et de la CEDEAO. Un ancien chef d'état africain ainsi qu'un ancien secrétaire général de l'OUA assistaient également aux débats. Voir 'Rapport du séminaire sur la promotion des relations civilo-militaires en Afrique : un facteur pour la paix et la sécurité en Afrique', Lomé-Togo, 29-31 octobre, 2001.

compétents. Par la suite quatre consultants ont été recrutés et chargés de la préparation du Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique.<sup>19</sup>

Une seconde réunion se tint entre le 27 et le 29 mai 2002 à Lomé au Togo sous le titre « Atelier d'experts pour la validation du Code de conduite des forces armées et de sécurité en Afrique ». L'objectif de cette réunion était, en utilisant le rapport des experts comme base de travail, de rédiger un projet de code de conduite et de délibérer sur la meilleure stratégie pour le disséminer.<sup>20</sup> Le document final qui en est résulté sous le titre de « Projet de CdC » est un ensemble de dispositions destinées à créer un climat de confiance et à régir le comportement des forces armées et de sécurité dans l'exercice de leurs missions. Il reconnaît aussi les responsabilités et les devoirs des autorités civiles envers les forces armées et de sécurité. Le Projet de CdC comprend 34 articles ; il est divisé en 5 chapitres comme le résume le tableau N°2 ci-après.

### **Comparaison entre le Projet de code africain et le Code de l'OSCE**

Il est donc clair que l'Afrique a participé aux efforts de création de cadres normatifs pour la gouvernance démocratique, y compris du secteur de la sécurité. Si l'on compare le Code de l'OSCE au Projet de code africain, il est évident qu'il y a des zones significatives de ressemblance et d'autres de différences entre les deux instruments normatifs.

Chacun d'eux remplit une fonction pionnière en ce qu'ils comblent une lacune normative en matière de contrôle démocratique et d'emploi des forces armées et de sécurité. L'un et l'autre empiètent sur un sujet traditionnellement considéré comme tabou : le secteur de la sécurité, en proposant des critères communs de conduite pour ces forces. Ils partagent aussi quelques similarités quant aux principes sur lesquels le contrôle démocratique est fondé. A cet égard, le principe du pouvoir constitutionnel qu'exercent les civils sur le pouvoir militaire est clairement établi aux paragraphes 21 à 26 du Code de l'OSCE et dans les articles 2, 7 et 14 du Projet de code africain. Par exemple, alors que le paragraphe 21 du Code de l'OSCE stipule que 'chaque état participant doit en tout temps assurer et maintenir la direction effective et le contrôle de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité par des autorités constitutionnellement investies d'une légitimité démocratique', le Projet africain, quant à lui, stipule que 'les forces armées et de sécurité doivent être à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie' (article 2). Un second grand principe, commun aux deux instruments normatifs, est la soumission des forces armées et de sécurité au droit international humanitaire (DIH/IHL). Cette disposition figure aux paragraphes 29, 30, 31, 34 et 35 du Code de conduite de l'OSCE et dans les articles 4, 5, 9, 10, 11, 28 et 30 du Projet de code africain. Les deux stipulent que les forces devront assumer leur responsabilité pour les actes commis en violation du droit international humanitaire (DIH) et des droits humains.<sup>21</sup> De fait, les dispositions du Projet africain se rapportant au DIH indiquent qu'il a été bien informé des dispositions du Code de l'OSCE et modelé d'après ce document. Il est évident que le paragraphe 30 du Code de l'OSCE a été scindé en deux pour devenir les articles 4 et 5 du Code africain,

---

<sup>19</sup> Rapport de la conférence de 2001.

<sup>20</sup> Rapport Final du séminaire des experts sur la « validation du Code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique », 27-29 mai 2002, Lomé, Togo, p. 3. Un représentant du DCAF a participé à ce séminaire et contribué à la rédaction du projet de CdC.

<sup>21</sup> Article 5 du projet africain de CdC et paragraphe 30 du Code de l'OSCE.

avec des changements sémantiques marginaux. Le paragraphe 30 du Code de l'OSCE stipule en effet que :

chaque état participant instruira les personnels de ses forces armées des dispositions du droit international humanitaire, des règlements, des conventions et des engagements qui gouvernent les conflits armés et s'assurera que ces personnels seront bien conscients qu'ils seront tenus responsables, en terme de droit national et international de leurs actions.

De façon presque identique, l'article 4 du Projet africain stipule, (comme dans la première partie du paragraphe 30 du Code de l'OSCE) que 'les personnels des forces armées et de sécurité devront recevoir une éducation spécifique en matière de droit international humanitaire et de droits humains, ainsi que sur les règles, les conventions, et les instruments qui régissent les conflits armés. L'article 5 du Projet africain est essentiellement la seconde partie du paragraphe 30 du Code de l'OSCE cité plus haut : 'les personnels des forces armées et de sécurité devront assumer la responsabilité des actes individuels qui violent le droit international humanitaire et les droits humains'. Le respect des droits humains des personnels militaires et de sécurité est un autre principe commun aux deux instruments. Dans la même veine, le paragraphe 32 du Code de l'OSCE correspond à l'article 8 du Projet de code africain par la similitude de son vocabulaire et l'essence de ses dispositions. Les deux documents sont également fondés sur le principe de commensurabilité entre l'usage de la force, avec les impératifs liés à sa mise en œuvre et avec l'interdiction de l'usage de la force qui restreindrait l'exercice pacifique et légal des droits humains ou priverait la population de son identité individuelle ou collective. Toutefois, alors que le Code de l'OSCE stipule que 'les forces armées doivent prendre toute précaution pour éviter d'attenter aux civils ou à leurs biens' (paragraphe 36), le Projet africain va plus loin en recommandant la nature des actions à entreprendre en cas de blessures, particulièrement par armes à feu :

...après l'usage d'armes à feu et dans l'éventualité de blessures, le personnel des forces armées et de sécurité devra porter secours aux blessés, sans discrimination. Les familles des victimes devront être informées. Une enquête publique devra être ouverte et un rapport publié.<sup>22</sup>

Aussi, bien que le Code de l'OSCE ait considérablement nourri et influencé le Projet africain, conclure que le second est une simple réplique du premier serait une exagération grossière et une simplification outrancière. L'un des consultants responsables de la rédaction du projet en a fait le commentaire suivant :

[a]u moment où j'ai apporté ma contribution, je n'avais pas regardé le Code de l'OSCE. Je ne l'ai fait qu'après coup et cela ne m'a pas conduit à amender ce que j'avais écrit de façon significative. Si l'initiative avait bien une motivation occidentale, en revanche, le contenu était, lui, essentiellement africain.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Voir article 32.

<sup>23</sup> Entretien téléphonique avec le Professeur Isawa Elaigwu, le 7 décembre 2004.

**Tableau №2 : Table des matières du Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique**

Chapitres/Articles	Domaine	Principaux éléments
<b>Chapitre I</b> (articles 1-15)	Cadre réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>responsabilité individuelle pour actes illégaux (art. 5)</li> <li>Professionalisme des FAS (art. 6)</li> <li>« Secret professionnel » (art. 7)</li> <li>Etat de droit fondé sur DIH, droits humains et lois nationales (arts. 9-11)</li> <li>Responsabilité civile, pour le financement (art. 12), et pour restreindre l'usage de la force dans les cas de dissensions légitimes (art. 13)</li> <li>Illegalité des changements anticonstitutionnels, détaillé par les instruments de l'UA (art. 14)</li> </ul>
<b>Chapitre II</b> (articles 15-20)	Relations entre les forces armées et de sécurité (FAS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coopération entre les FAS (art. 15)</li> <li>La sécurité est la reponsabilité première de la police en temps de paix et de crise (arts. 16, 17)</li> <li>Usage des FA dans la crise à la demande de l'autorité politique et en dernier (arts. 17, 20)</li> </ul>
<b>Chapitre III</b> (articles 21-26)	Relations entre les forces armées et de sécurité (FAS) et la population civile	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les FAS doivent respect, protection et assistance à la population civile (art. 21)</li> <li>Les FAS doivent informer et éduquer la population sur leurs opérations non classifiées (art. 22)</li> <li>Les FAS doivent éviter d'avoir un comportement déshonorant (art. 23)</li> <li>Transparence et responsabilité forment la base du contrôle démocratique particulièrement dans les domaines de la planification de défense, du budget et de l'acquisition (art. 24)</li> <li>Interaction régulière entre les autorités civiles, politiques administratives, et la société civile (y compris les ONG et les media)</li> </ul>
<b>Chapitre IV</b> (articles 27-32)	Les forces armées et de sécurité (FAS), les droits de l'homme et le droit international humanitaire (DIH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les personnels doivent être éduqués en droit constitutionnel, humain, humanitaire international et en maintien de la paix (art. 27)</li> <li>Pouvoir civil comme FAS sont responsables individuellement pour les instructions, les ordres et les actions illégales (art. 28)</li> <li>Les FAS ne doivent faire aucune discrimination (art. 29)</li> <li>Les FAS doivent s'abstenir de meurtre, de torture, de punition corporelle, de viol, de mutilation, de traitement cruel, inhumain et dégradant, de prise d'otage et de châtement collectif (art. 31)</li> <li>Dans l'application de la loi et de l'ordre internes, usage des armes à feu, en dernier ressort ; dans le cas de blessures, secours aux victimes, enquête et rapport publics (art. 32)</li> </ul>
<b>Chapitre V</b> (articles 33-34)	Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le CdC doit être intégré au programme de formation des membres de l'UA et largement diffusé (art. 33)</li> <li>Réunions périodiques à différents niveaux pour évaluer la mise en œuvre (art. 34)</li> </ul>

D'importantes différences existent entre les deux instruments en matière de contexte, de processus d'évolution ainsi que dans les domaines d'élection de chacun d'eux. En premier lieu, les soucis de politique sécuritaire et les priorités de l'Europe et de l'Afrique, pris en compte pour l'évolution normative des deux instruments normatifs diffèrent considérablement. Ainsi que l'a noté Victor-Yves Ghebali, le Code de l'OSCE :

visait à répondre aux soucis relatifs au vide sécuritaire, exprimé par les états de l'ancien Pacte de Varsovie et les états indépendants issus de la dissolution de l'URSS... De plus, depuis

l'effondrement du communisme, le contrôle démocratique des forces armées, qui est au cœur de la réforme du secteur de la sécurité, est devenu l'une des pré-conditions que les pays émergents ont à satisfaire afin d'accéder aux organisations européennes et transatlantiques.<sup>24</sup>

Alors que l'objectif du Code de l'OSCE était de veiller au contrôle démocratique des forces armées en Europe, le contexte politico-sécuritaire en Afrique était défini par des changements anticonstitutionnels de pouvoir, généralement par des coups d'état militaires.

Il n'était donc pas surprenant qu'émergeât comme principale priorité du Projet de code africain la fin de la prolifération des prises de pouvoir militaires. A cet égard, l'on pourrait conclure que la force du Code de l'OSCE est en fait la faiblesse du Code africain et vice-versa<sup>25</sup>. En d'autres termes, alors que l'on peut louer le Code de l'OSCE pour la clarté d'exposition de ses principes de contrôle démocratique et d'usage de la force armée, il ne prend pas du tout en compte la question du changement anticonstitutionnel de pouvoir. Dans son analyse du Code de l'OSCE, Victor-Yves Ghebali observe qu' 'il échoue à établir qu'en cas d'usurpation du contrôle politique par les forces armées d'un état participant, les autres gouvernements sont fondés à considérer une telle action comme « une source de préoccupation » et à prendre d'urgence toute action appropriée... »<sup>26</sup>

Les différences entre le Code africain et celui de l'OSCE sont effectivement considérables. L'un est un document politiquement contraignant, adopté par les autorités politiques pertinentes, alors que l'autre demeure un document de travail dont les autorités politiques concernées demeurent malheureusement largement ignorantes.<sup>27</sup> De plus, le Code de l'OSCE est le produit d'intenses négociations au sein et entre les parties prenantes au Code. Il a connu des discussions relativement longues et complètes avant de recevoir la bénédiction des dirigeants politiques européens. Toutefois le Code de l'OSCE 'ne contient pas de dispositions qui limitent expressément l'usage de la force armée dans le cas d'une situation d'urgence publique'.<sup>28</sup> D'un autre côté, le Projet africain prévoit expressément des dispositions pour les « temps de crise » et « pour des circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence ».<sup>29</sup>

Il pourrait bien apparaître qu'une des principales différences entre les deux documents soit l'étendue de leur champ d'application. Le Projet de CdC africain passe pour un cadre réglementaire domestique, alors que celui de l'OSCE a des applications manifestement internationales. En comparant les deux instruments normatifs, cependant, il est intéressant d'observer qu'ils s'adressent à des audiences apparemment différentes. Alors que le Code de l'OSCE s'adresse aux 'états participants', le Projet africain interpelle directement les 'forces armées et de sécurité'. De plus, alors que le Code de l'OSCE incite ses quelque 55 états participants à un échange régulier d'information sur l'état d'avancement du contrôle

---

<sup>24</sup> Ghebali, V.-Y., *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security (1994): a paragraph-by-paragraph commentary on sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces)*, DCAF, Genève, p. 1, p. 12.

<sup>25</sup> Voir articles 6,14.

<sup>26</sup> Ghebali, V.-Y., *op. cit.*, p. 10.

<sup>27</sup> Le Code de conduite de l'OSCE a été négocié au cours du Forum de Vienne pour la Sécurité et la Coopération (FSC) entre novembre 1992 et la fin 94. Le FSC a adopté la dernière version du texte en décembre 1994 et l'a finalement présenté au sommet de Budapest le même mois. Voir Ghebali, V.-Y., *op. cit.*, p. 5. Le Projet de code africain, de son côté, est encore sujet à négociation politique.

<sup>28</sup> Ghebali, V.-Y., *op. cit.*, p. 11.

<sup>29</sup> Voir articles 17, 39.

démocratique qu'ils exercent sur leurs forces armées aussi bien que sur des questions inter-étatiques telles que la lutte internationale contre le terrorisme et le stationnement des forces armées, le Projet de code africain, lui, ne contient rien de semblable. Mais plutôt une simple invitation à ce que 'des réunions périodiques se tiennent pour évaluer sa mise en œuvre' (article 34).

## **Du projet à son adoption et à sa mise en œuvre : questions à venir**

On reconnaît généralement que les défis de codification et de mise en œuvre des normes dans les relations internationales proviennent du fait que le système de droit international n'a pas de mécanisme à légiférer équivalent à la branche législative que l'on trouve au sein des états. Cela se complique encore du fait de la compétition entre les intérêts nationaux. Néanmoins les normes sont un élément important de l'architecture du système international car, tout à la fois, elles rendent possible et contraignent les comportements. Elles prescrivent et légalisent certaines actions alors qu'elles en mettent d'autres à l'encan en les jugeant inappropriées.<sup>30</sup> Le processus d'évolution et le contenu du Projet de code pour les forces armées et de sécurité en Afrique soulèvent tous les deux des questions spécifiques qui impliquent la création et l'application de standards et de cadres normatifs en Afrique.

Le processus au terme duquel le Projet de CdC a vu le jour peut être qualifié de limité en terme de consultations, inadéquat en terme de contributions et, partant, il manque de personnalité. Sans préjudice pour les louables efforts de rédaction effectués par les consultants et par les participants des deux conférences de Lomé, le projet aurait néanmoins pu bénéficier d'apports additionnels venant d'autres sources telles que les collègues d'état-major ou les centres d'instruction militaires, les ministères de la défense et les autorités civiles. Dans sa forme actuelle, ce document est le produit de deux conférences à chacune desquelles, pourtant, moins de la moitié des états africains participèrent. Même dans le contexte des deux conférences, quelques uns des acteurs principaux qui y prirent part ont estimé que 'le document n'avait pas été discuté d'une façon exhaustive'.<sup>31</sup> Il semblerait donc que le projet actuel souffre d'un manque d'identité, ce qui a probablement gêné son adoption et sa mise en œuvre. Ce point doit être abordé si l'on souhaite que le CdC ait un impact appréciable sur le comportement et l'emploi des forces armées et de sécurité africaines.

Quant à la crise de possession identitaire, c'est un fait avéré que le projet a manqué d'une dynamique pour assurer son adoption et sa mise en œuvre. Depuis la seconde conférence de Lomé en mai 2002, ce document n'a figuré sur l'ordre du jour d'aucune organisation continentale ou sous-régionale en Afrique. Le document est réputé avoir été envoyé au secrétariat de l'Unité Africaine (UA) dès 2002, et il est évident qu'il faut attribuer sa présentation tardive à d'autres raisons qu'à la transformation institutionnelle, à Addis Abeba, de l'OUA en UA.<sup>32</sup> Les deux points qui n'ont guère aidé sont d'une part qu'un

---

<sup>30</sup> McDonald, G. et Cattaneo, S., « Moving from Words to Action: Small Arms Norms », dans *Small Arms Survey 2003 : Development Denied*, Graduate Institute of International Studies, Genève, 2003. Voir aussi Mervyn, F., « A Turn Not to be Taken in International Relations at the Millennium », *Review of International Studies*, Vol. 24, №5, décembre, 1998, pp. 119-132.

<sup>31</sup> Entretien téléphonique avec le Professeur Nancy Walker le 29 décembre 2004.

<sup>32</sup> Entrevue avec le directeur de l'UNREC qui a attribué l'absence de progrès sur l'adoption du Code depuis 2002 au 'changement de l'OUA en UA'.

grand nombre d'officiers africains, militaires de haut niveau, et de dirigeants civils n'aient pas eu connaissance de ce code et d'autre part que les articles 33 et 34 du Projet de code (traitant de mise en œuvre) n'aient pas défini clairement les responsabilités dans la promotion de cet instrument. Partant de la constatation que les deux conférences avaient été organisées et accueillies par l'UNREC, on aurait pu penser que cet organisme aurait poursuivi dans cette voie, mais cela n'a pas été le cas en raison de ses limitations institutionnelles tant en ressources humaines que financières.

Le contenu du Projet de code présente également de sérieux défis à la codification des normes et des principes. Le premier d'entre eux, à cet égard, se rapporte à la nécessité d'élargir l'objectif du code du simple 'anti-coup d'état' jusqu'à devenir 'promotion de la démocratie'. Sous sa forme actuelle, le Projet de code renferme des dispositions pour la protection des gouvernements en place, mais pas nécessairement pour la protection de la démocratie. Il pourrait être interprété comme un mécanisme de protection des régimes destiné à dissuader les coups d'état contre tout gouvernement constitutionnel, sans égard pour son degré de démocratie.<sup>33</sup> A coup sûr, une clause 'anti-coup d'état' est utile dans la mesure où elle concerne un problème majeur dans les relations entre civils et militaires en Afrique en promouvant un transfert de pouvoir pacifique, démocratique et ordonné. Pourtant, au-delà de la transition démocratique, le Projet de CdC n'a pas placé le changement anticonstitutionnel dans un cadre de gouvernance démocratique. Il ne réussit pas à traiter de la légalité et des normes pour les 'démocraties non-démocratiques' dans lesquelles les instruments de la démocratie et la règle constitutionnelle ont été accaparés dans leur intérêt propre par des individus et le régime. De la même façon que l'article 30 pourrait, par inadvertance, servir de paravent à un gouvernement élu mais récalcitrant, l'article 14 du Projet de CdC, faute d'être adéquatement aménagé, pourrait servir un objectif similaire.<sup>34</sup>

L'article 7 du Projet de code se marie assez inconfortablement avec le contexte du contrôle démocratique des forces armées et de sécurité car il semble bien violer le principe cardinal de transparence. Il stipule en effet que les personnels des forces armées et de sécurité seront tenus au secret professionnel sauf cas où l'exemption est accordée par les autorités appropriées. Bien que la confidentialité puisse être essentielle pour certains aspects des tâches militaires et de sécurité, le secret revêt bien peu de justification face au besoin capital de contrôle démocratique. Plus encore, l'identification de 'l'autorité appropriée' susceptible d'accorder des exemptions au respect du secret, demeure peu claire. En tout cas, le contrôle démocratique exige que soit plutôt appliqué le raisonnement inverse : les forces armées et de sécurité doivent se soumettre aux principes de transparence et d'assomption de responsabilité, sauf quand ils en sont exemptés, pour des besoins de confidentialité, par l'autorité appropriée. L'identification et la définition de cette dernière ne devrait pas être laissée dans le flou comme c'est le cas dans la rédaction actuelle.

---

<sup>33</sup> Voir Piccone, T.J., *op. cit.*

<sup>34</sup> L'article 30 de l'acte constitutif de l'UA stipule que 'les gouvernements qui viendront au pouvoir par des voies anticonstitutionnelles ne seront pas autorisés à participer aux activités de l'Union. Cette clause a conduit l'UA à condamner le Président de Madagascar Marc Ravalomanana élu aux élections de décembre 2001 en raison de ses efforts pour faire entériner sa victoire à la présidence, même si le président titulaire, Didier Ratsiraka, avait manipulé le processus électoral pour rester au pouvoir avant d'être forcé à s'enfuir. Voir Piccone, T.J., *op. cit.*, p. 32.

## Conclusion et Recommandations

Cette étude avait pour ambition de faire l'exégèse et d'analyser l'évolution du Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique. Elle a ainsi pu identifier les tendances générales des relations entre civils et militaires en Afrique, posant en principe qu'elles étaient, jusqu'à récemment, caractérisées par une inversion des rôles en terme de hiérarchie d'autorité entre militaires et civils, ce qui se traduisait par d'importants revers au détriment de la stabilité politique et du développement socio-économique.

Ce document a pu noter que, plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide, un ensemble d'instruments normatifs superposés avait été développé – et il continue de l'être – qui visait à verrouiller les avancées démocratiques et à prévenir les effets intrinsèquement déstabilisateurs d'un retour des états Africains à la règle autocratique. Les plus éminents d'entre eux sont la déclaration d'Alger, la déclaration solennelle du CSSDCA, la déclaration sur le cadre de réponse de l'OUA (aujourd'hui UA) aux changements anticonstitutionnels, l'acte constitutif de l'Union Africaine et la déclaration solennelle sur une politique commune africaine de défense et de sécurité. L'étude a soutenu que le Projet de code tirait sa pertinence du corpus émergent de cadres normatifs, dont il fait lui-même partie, et qui relèvent les défis de politique et de sécurité au sein des états africains et entre eux.

En comparant le Projet de code de conduite africain à celui de l'OSCE, l'étude avance que si le second a considérablement nourri et influencé la rédaction du premier, d'importantes différences demeurent entre eux en termes de contexte, de processus d'évolution et de domaines de prédilection. De plus, il a été soutenu que le processus d'évolution du Projet de code mettait en relief les défis auxquels sont confrontées la codification et la mise en œuvre des cadres normatifs en Afrique.

Ces défis concernent particulièrement le degré de consultation des parties prenantes entre elles et le niveau de leur contribution, et se traduisent par une crise de possession identitaire et une faiblesse dans la mise en œuvre. On a noté l'absence d'une force d'entraînement visible à même de maintenir l'impulsion vers l'adoption et l'application du Projet de CdC. Ce document a regretté que le centre d'intérêt du Projet de code ait été mis sur la question de la prise de pouvoir militaire, au détriment d'un agenda plus large sur le contrôle démocratique et l'emploi des forces armées et de sécurité. Passant en revue le contenu du Projet de code, il a été relevé que les articles 7 et 14 contenaient des dispositions antidémocratiques appelant des éclaircissements et modifications ultérieures.

Les perspectives de codification et d'application des cadres normatifs en Afrique vont donc dépendre, dans une grande mesure, de l'environnement de gouvernance et de la qualité des dirigeants tant civils que militaires. Jusqu'alors, et en prenant l'exemple des efforts fournis pour contrôler la prolifération des armes de petit calibre, l'expérience montre que les approches sous-régionales sont les plus viables (par opposition aux approches continentales). Cela tient souvent aux disparités qui existent entre les environnements de sécurité des sous-régions et entre leurs priorités. Les cadres normatifs émergent plus aisément là et quand existent des défis communs de sécurité. De tels arrangements de sécurité sous-régionaux formeraient alors les composantes des cadres continentaux.

Il est également utile d'identifier et d'encourager les gouvernements et les organisations spécifiques qui pourraient agir comme « garants » au sein de chaque sous-région dans le but de maintenir le sujet à l'ordre du jour politique et la pression pour que s'exprime une volonté politique, condition indispensable à la viabilité du Code de conduite des forces armées et de sécurité en Afrique. Pour ce qui concerne le processus de codification relatif à l'initiative spécifique du Projet de code, il y a urgence à reconsidérer les dispositions prises afin de traiter les sujets qui ont trait à la consultation et à la possession identitaire. L'œuvre de pionnier qu' a menée l'UNREC en démarrant le processus est louable mais elle a besoin d'être abondée par la contribution d'autres parties prenantes. Au vu de son expérience considérable en matière d'arrangements de paix et de sécurité sous-régionaux, et particulièrement dans le cadre du 'Mécanisme pour la Prévention, la Gestion, la Résolution des Conflits, le Maintien de la Paix et la Sécurité', la CEDEAO/ECOWAS, par exemple, est bien placée pour négocier et adopter un code de conduite pour les forces armées et de sécurité viable, et qui aurait des applications tant nationales que sous-régionales. La Communauté de Développement du Sud de l'Afrique (SADC) pourrait jouer un rôle similaire dans le Sud de l'Afrique. Le Projet de code de conduite africain parrainé par l'UNREC est un prélude utile sur la base duquel les discussions pourraient se poursuivre. Les Codes maliens et de l'OSCE pourraient alors avoir valeur d'utiles documents de travail pour ce processus. Pour être viable, un tel code devrait traiter les dimensions sécuritaires contemporaines en Afrique, tel que le rôle des acteurs non-étatiques (incluant les milices armées, les sociétés privées de prestation de sécurité et militaires, les mercenaires) ainsi que la prévalence de préoccupations sous-régionales croissantes, telles que la prolifération des coupeurs de route, les mouvements de masse de réfugiés, la corruption dans les forces armées et de sécurité ainsi que les défis de la reconstruction post-conflit.<sup>35</sup>

En dernière analyse, l'ensemble du programme de contrôle démocratique et d'emploi des forces armées et de sécurité en Afrique pourrait fort bien dépendre de l'importance qu'accorderont les forces armées et de sécurité à devenir plus évolutives et plus humanitaires. Cela leur permettrait de satisfaire les besoins contemporains de sécurité de la population plus directement que cela n'a été le cas jusqu'à ce jour.

---

<sup>35</sup> Voir le rapport du Secrétaire Général sur « la façon de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest », Conseil de Sécurité de l'ONU, S/2004/200, le 12 mars 2004.

# Projet de code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique

(Ebauché lors de l'atelier des experts pour la validation du Code de conduite pour les forces armées et de Sécurité en Afrique, 27-29 mai 2002, Lomé, Togo / <http://www.unrec.org/eng/workshop.htm>)

## CHAPITRE I

### CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE DES RELATIONS ENTRE CIVILS ET MILITAIRES

#### Article 1

Les forces armées et de sécurité sont au service de la Nation. Leur mission est d'assurer, au besoin par la force des armes la défense de la Nation, l'intégrité du territoire et la sécurité des biens et des personnes.

#### Article 2

Les forces armées et de sécurité sont à la disposition du pouvoir politique conformément à la Constitution.

#### Article 3

Les forces armées et de sécurité sont le creuset de l'unité et de la cohésion nationale. A cet effet, le recrutement doit être opéré sans distinction de race, d'appartenance ethnique ou régionale.

#### Article 4

Le personnel des forces armées et de sécurité reçoit une éducation et une formation spécifique en matière de droit, de droits de l'homme, de droit international humanitaire, de règles, conventions et engagements relatifs aux conflits armés.

#### Article 5

Les actions des membres des forces armées et de sécurité engagent leur responsabilité individuelle en cas de violation des règles de droit national, de droit international humanitaire et des droits de l'homme.

#### Article 6

Les personnels des forces armées et de sécurité doivent faire preuve en toute circonstance de discipline, d'obéissance, de dévouement et de loyalisme envers les institutions étatiques

#### Article 7

Les personnels des forces armées et de sécurité sont tenus au devoir de réserve sauf dérogation accordée conformément à la loi.

#### Article 8

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels des forces armées jouissent de leurs droits civiques et de leurs libertés fondamentales telles que définies par la Constitution et dans les limites des restrictions légales.

## **Article 9**

Dans l'exercice de leurs missions, les personnels des forces armées et de sécurité se doivent de respecter le droit national, le droit international humanitaire et les droits de l'homme.

## **Article 10**

Dans l'exercice du commandement, aucun ordre ne peut être donné ou exécuté qui soit contraire au droit national, au droit international humanitaire et/ou aux droits de l'homme.

## **Article 11**

Le pouvoir politique doit veiller à ce que les opérations militaires qu'il ordonne, y compris dans le cadre du maintien de l'ordre public et de la paix s'exécutent en conformité avec les dispositions pertinentes du présent Code de Conduite, du droit national, du droit international et du droit international humanitaire.

## **Article 12**

Il incombe aux autorités politiques nationales de s'assurer que des moyens financiers et logistiques adéquats soient mis à la disposition des forces armées et de sécurité pour leur permettre de mener à bien leur mission.

## **Article 13**

En aucun cas le pouvoir politique ne peut avoir recours aux forces armées et de sécurité pour restreindre l'exercice pacifique, légitime et légal des droits individuels et collectifs des citoyens conférés par la Constitution.

## **Article 14**

Conformément aux décisions de l'OUA, AHG/Déc.141 (XXXV) d'Alger et AHG/Déc. 150 (XXXVI) de Lomé et à la Déclaration sur le cadre d'une réaction aux changements anti-constitutionnels en Afrique, ainsi qu'à la Déclaration solennelle de Lomé relative à la Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique (CSSDCA), toute ingérence des forces armées et de sécurité dans l'arène politique est illégale et formellement interdite.

## **CHAPITRE II**

### **RAPPORTS ENTRE LES FORCES ARMEES ET LES FORCES DE SECURITE**

## **Article 15**

Dans l'exercice de leurs missions, les forces armées et de sécurité partagent le sens commun des responsabilités, elles sont complémentaires les unes des autres et maintiennent des rapports permanents et harmonieux en temps de paix, de crises et de troubles sociaux et de conflits armés.

## **Article 16**

En temps de paix, le maintien de l'ordre public est une mission de police. Les forces armées et les forces de sécurité collaborent en matière d'échange de renseignements.

#### **Article 17**

En temps de crises et de troubles de l'ordre public, la sécurité des personnes et la sauvegarde des biens relèvent de la police et le cas échéant de la gendarmerie au deuxième degré. Dans des circonstances exceptionnelles et sur réquisition de l'autorité politique, les forces armées peuvent intervenir en dernier ressort pour appuyer les forces de sécurité pour une période limitée dans le temps.

#### **Article 18**

En temps de conflits armés, l'autorité politique fixe les règles d'engagement des forces de sécurité ainsi que les limites de leur participation à la défense du territoire.

#### **Article 19**

Les forces armées et de sécurité peuvent être appelées à appuyer des opérations d'assistance humanitaire au niveau national et international ; dans l'exercice de ces missions elles sont tenues de respecter l'indépendance de décision et d'action des organisations humanitaires en charge de ces opérations.

#### **Article 20**

Les forces armées et de sécurité peuvent aussi intervenir dans la lutte contre les activités criminelles définies par l'autorité politique et les instances internationales telles que : trafic illicite et prolifération des armes, terrorisme, grande criminalité, commerce des stupéfiants, sévices à l'égard des femmes et des enfants...

### **CHAPITRE III**

#### **RELATIONS ENTRE LES FORCES ARMEES ET DE SECURITE ET LES POPULATIONS CIVILES**

#### **Article 21**

Les forces armées et de sécurité doivent respect, protection et assistance à toutes les populations civiles en particulier aux personnes et groupes vulnérables, surtout en temps de conflits armés

#### **Article 22**

Le commandement des forces armées et de sécurité veillera à ce que les relations entre leurs personnels et la population civile soient harmonieuses et basées sur le respect mutuel. En conséquence les forces armées et de sécurité, en collaboration avec le gouvernement, les organisations non - gouvernementales et les media entreprendront d'informer et d'éduquer le public sur leurs programmes et opérations non confidentielles.

#### **Article 23**

Dans leurs relations avec les populations civiles, les personnels des forces armées et de sécurité doivent éviter tout acte ou comportement pouvant porter préjudice à la crédibilité et à l'honneur de leur institution.

#### **Article 24**

Le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité par l'Etat et les institutions publiques sera exercé de façon transparente et responsable particulièrement en matière de

planning, de budgétisation et des achats de matériel et d'équipement des secteurs de la défense et de la sécurité.

#### **Article 25**

Les forces armées et de sécurité participent dans la mesure de leurs compétences respectives au développement économique et social de leur pays dans un esprit de subsidiarité et en conformité avec les lois et règlements.

#### **Article 26**

Un forum public sera créé pour établir des interactions régulières entre les forces armées et de sécurité et la population civile pour renforcer la confiance mutuelle et promouvoir des relations cordiales.

### **CHAPTER IV**

#### **LES FORCES ARMEES ET DE SECURITE ET LES DROITS DE L' HOMME/DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE**

#### **Article 27**

Les forces armées et de sécurité renforceront leurs capacités pour répondre aux nouveaux défis. Par conséquent, les personnels de ces forces en plus de leur formation traditionnelle classique, recevront une formation appropriée en droit constitutionnel, droits de l'homme, droit international humanitaire et le maintien de la paix.

#### **Article 28**

Le personnel des forces armées et de sécurité surtout les commandants seront tenus responsables pour des actes commis en violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans l'exécution d'ordres illégaux.

#### **Article 29**

Dans l'exercice de leur mission, les forces armées et de sécurité doivent protection et assistance à toute personne dans le besoin. Les forces armées et de sécurité doivent s'assurer que les personnes déplacées, les réfugiés, les non nationaux, les apatrides, les mineurs, les minorités, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés ne fassent l'objet de discrimination du fait de leur race, identité, religion, appartenance politique, statut ou fortune.

#### **Article 30**

Pendant les périodes d'état d'exception, d'état d'urgence ou d'état de siège, les actions des forces armées et de sécurité doivent être conformes au droit national et au droit international humanitaire.

#### **Article 31**

Les personnels des forces armées et de sécurité s'abstiendront en toutes circonstances des actes suivants : meurtre, torture, châtime corporel, viol, mutilation, tout traitement cruel, inhumain ou dégradant (tel que flagellation, coups, bastonnades), prise d'otages, punitions collectives et tout autre acte portant atteinte à l'intégrité physique et/ou psychologique ainsi qu'au bien-être des individus.

### **Article 32**

Dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre public, le personnel des forces armées et de sécurité ne feront usage d'armes à feu qu'en dernier ressort, avec un maximum de retenue et en respectant le principe des forces minimales même dans les situations de légitime défense.

## **CHAPTER V LA MISE EN ŒUVRE**

### **Article 33**

Le présent Code de Conduite sera largement diffusé et intégré dans les programmes de formation des forces armées et de sécurité de tous les Etats membres de l'Union Africaine et sera aussi publié à l'intérieur de leur territoire respectif

### **Article 34**

Reconnaissant l'importance de ce Code de Conduite et en vue de ses potentialités dans la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité et du bien-être des nations africaines, des réunions périodiques d'experts et de représentants officiels au niveau sous-régional et régional seront convoquées afin d'évaluer la mise en application de ce document.

