

REFORME DE LA POLICE EN SIERRA LEONE ET AU LIBERIA: Notes relatives à la présentation de Lansana Gberie (associé principal de l'ICTJ et chef de Programme au Libéria) à l'atelier sur la réforme de la police (Kinshasa, janvier 09)

Ces notes sont préparées en vue de l'atelier sur la réforme de la police de la RDC. Elles se focalisent sur la réforme des forces de police (un aspect important de l'ensemble de l'architecture sécuritaire) en Sierra Leone et au Libéria, deux pays qui sortent des guerres civiles dévastatrices qui ont eu lieu au début des années 2000. Il n'est pas du tout clairement établi si les leçons tirées dans le cadre de la réforme ou de la restructuration des secteurs sécuritaires dans ces deux pays d'Afrique de l'Ouest peuvent bien s'appliquer ou non en République Démocratique du Congo. La taille, la portée, l'expérience historique et la complexité, sans mentionner la situation politique incertaine actuelle de la RDC, sont très différentes de celles de ces deux États voisins de l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, certains principes de base sur la réforme ou à la restructuration des services sécuritaires dans les pays qui sortent de violents conflits ou des régimes répressifs – une approche sur la justice sensible de la réforme (qui permet un bon contrôle du personnel plutôt qu'une question de préoccupation professionnelle) ; l'importance du contrôle civil et législatif et d'une formation adéquate en matière d'état de droit et de respect de l'autorité civile – devraient s'appliquer dans toutes les circonstances de ce genre.

Un bon contrôle de la police pourrait aider à restaurer la confiance du public à l'institution, une condition importante requise pour son efficacité et sa légitimité ; et il pourrait aider à neutraliser les structures et les agents potentiellement perturbateurs, ce qui peut garantir le maintien d'un État de droit et la gouvernance démocratique.

Bien que la Sierra Leone et le Libéria soient semblables à bien d'égards, l'histoire, la force et la réputation de leurs institutions étatiques sont très différentes. Bien sûr, les deux pays ont connus un effondrement de l'Etat normatif au cours de dernières années, mais de manière beaucoup plus grave au Libéria ; et les deux ont connu des régimes corrompus et répressifs, encore une fois, plus au Libéria qu'en Sierra Leone. Pour cette raison, il est important de traiter chaque cas séparément ; les conclusions sur les deux seront tirées à la fin.

LA SIERRA LEONE

1. La guerre en Sierra Léone, qui a duré une dizaine d'année, a officiellement pris fin en 2002. Lors des tentatives – après les élections de 1996, et particulièrement après la signature de l'Accord de Lomé en 1999 – pour réformer l'armée et la police, les efforts n'ont aboutis qu'après que la Grande-Bretagne ait signé un Protocole d'Accord avec le gouvernement Sierra Léonais en 2002 dans lequel le gouvernement du Royaume-Uni s'engageait à « exécuter un important programme de développement direct en Sierra Leone au cours des dix prochaines années. » Ce programme portait, plus particulièrement, sur la réforme ou la restructuration de l'ensemble du système sécuritaire – l'armée, la police, l'immigration, les services de renseignement et la création d'un Bureau pour la sécurité nationale comme un bras chargé de la coordination des agences.

2. La Sierra Léone était devenue le centre majeur des fonds dans la Pool du Royaume-Uni pour la prévention des conflits en Afrique, tandis que le Ministère de la Défense du Royaume-Uni (MoD) intensifiait la présence Britannique (plus de 100 hommes de troupe sous le commandement d'un général de brigade) dans le secteur de sécurité, principalement à travers son intervention dans le

« Military Assistance and Training Team (IMATT) »¹. Le « Foreign and Commonwealth Office (FCO) »² s'était dans l'entre temps focalisée sur le renforcement sécuritaire au niveau régional et en assistant le Tribunal Spécial pour la Sierra Leone dans son travail et le DFID dans son travail sur la réforme de la police. Le Gouvernement Britannique a temporairement détaché un officier britannique, Keith Biddle, à la tête de la police sierra-léonaise.

3. Cette approche interventionniste radical a été largement soutenue en Sierra Léone – pour la simple raison que le TRC du pays a été mis en place en retard (2004), « les services de sécurité, l'armée et la police, ne sont pas venus en aide à la population Sierra Léonaise lors de leur crises les plus graves ... [en profanant] la Constitution et [en agissant] contre la volonté de la population ».

4. Plus de 900 policiers, entre autres, ont été tués pendant la guerre, et des centaines ont dû soit fuir le pays ou abandonné la force. Il y avait donc un besoin de recruter et de former un nouveau personnel et des nouveaux policiers. Sous la direction de Biddle, le Royaume-Uni a dépensé des millions de dollars dans ce programme et le soutien est venu de l'UNAMSIL (la Mission des Nations Unies) ainsi que du Commonwealth. Il n'était pas question, toutefois, de démanteler la force existante. De même que pour l'armée, les Britanniques ont insisté que c'était nécessaire d'être plus rigoureux dans la formation du personnel, dans le système d'examen pour les nouvelles recrues qui consisterait à un test d'aptitude de haut niveau et un programme élargi d'éducation en relations communautaires et en droits humains. L'effectif ciblé était fixé à 9.500 éléments – inférieur au ratio police-citoyens fixé par l'ONU de 1:400, mais l'efficacité était la considération primordiale. Le Royaume-Uni s'était fixé comme objectif principal la reconstitution d'une « **[police] dotée d'un personnel complet, formée et équipée et responsable, capable de faire respecter la loi et de maintenir l'ordre sans l'appui de l'armée** » lorsque la force de l'ONU, la MINUSIL, se sera retirée de la Sierra Léone (en 2006.)

5. Cet objectif, ainsi que l'effectif ciblé, ont été ensuite entérinés par l'organe chargé de la Révision du Secteur Sécuritaire de la Sierra Léone, qui a noté qu'un système de défense responsable et abordable en appelle à « une [armée] plus petite, plus flexible (qui est ouvert au monde extérieur), d'environ 10.500 éléments d'ici à 2007, [et] une plus grande police sierra-léonaise de 9.500 policiers. » La principale tâche de ces forces, a-t-il déclaré, « devraient être à la fois dirigées et appuyées par un service d'intelligence à travers un mécanisme de renseignement bien élaboré et mieux équipé pour s'assurer du centre approprié des ressources rares ». Les [agences de renseignements] ONS et CISU doivent assurer « la coordination effective de toutes les activités sécuritaires ».

6. L'ONS (Office of National Security)³ et l'agence de renseignement CISU ont été mis en place à partir de zéro. En Juin 2004, sous le Général de Brigade en retraite, Kellie Conteh, un Officier compétent et avisé, un Protocol d'Accord avait été signé entre l'armée et la police définissant clairement leurs rôles respectifs, accordant la primauté à la police pour le maintien de l'état de droit et de la sécurité intérieure. L'armée ne pourrait s'impliquer dans ces activités qu'à la demande expresse de la police, et cette intervention devrait être sous le commandement « de l'autorité compétente ». Le rôle de l'armée devrait se limiter à la protection de l'Etat contre toute agression extérieure.

7. Un officier Sierra Léonais a pris la relève de Biddle à la fin de 2003, et l'effectif de la police a été atteint en 2006. Mais l'efficacité reste un problème. Les policiers sont plutôt mal payés – un policier subalterne gagne environ 70 \$ par mois plus une ration de riz. Le nouveau gouvernement prévoit d'augmenter significativement l'effectif de la police à 11.583 éléments au cours des deux prochaines années – dans des circonstances que les politiciens de l'opposition et certains acteurs de la société civile trouvent suspectes. Les recettes fiscales Internes du Gouvernement Sierra Léonais connaissent actuellement une baisse au cours des dernières années et depuis 2002, des contributions en termes de ressources et initiatives pour les secteurs sécuritaires ont été en grande partie apportées par des bailleurs de fonds. Un rapport (confidentiel) du Gouvernement Britannique de l'année dernière a fait remarquer que bien que le financement des bailleurs de fonds du secteur soit en baisse de volume,

¹ Equipe chargée de l'Assistance et de la Formation Militaires

² Bureau chargé de l'Etranger et du Commonwealth

³ Bureau chargé de la Sécurité Nationale)

d'un sommet de près de 90% en 2003, il se maintenait encore à plus de 60% en 2008. Il a fait remarquer que « seulement très peu, le cas échéant, d'appel de la charge des bailleurs de fonds dans le secteur sécuritaire par GOSL peut être pourvus à court et à moyen terme (au moins jusqu'en 2014) en dépit de la restauration partielle du « Direct Budget Support (DBS)¹ ».

8. Il est clair, toutefois, que la police Sierra Léonaise paraît et agit de manière plus professionnelle qu'avant la guerre, et les enquêtes successives sur la perception du public – la dernière a eu lieu l'année dernière – indiquent qu'il y a une amélioration des relations communautaires, un plus grand professionnalisme, et la réduction de la corruption au sein de la force. Le comportement de la police, lors des élections nationales de 2007, quoique pas totalement exempt de critique, a été considéré par de nombreux observateurs comme exemplaires.

9. Bien que la police sierra-léonaise n'ait pas de politique claire relative au genre, elle s'y prend comparativement très bien lorsqu'il est question du genre. Les hommes continuent à être majoritaires au sein de la force avec 7.979 éléments, mais les femmes atteignent les 1.543, et l'actuel Inspecteur Général s'est fixé comme objectif d'atteindre 30 pour cent pour des femmes au sein de la force dans les prochaines cinq à dix années. Et il ya des unités d'appui à la famille dirigées par les femmes dans la plupart des 28 divisions de la police dans le pays.

10. Dans l'ensemble, la police sierra-léonaise a franchit un long chemin d'une force corrompue, incompétente qu'elle était avant – cela va sans dire durant – la guerre.

LE LIBERIA²

1. La longue guerre civile au Libéria (la première guerre civile libérienne a eu lieu de 1989 – 1996 et la seconde de 1999 – 2003) a entraîné l'effondrement de la quasi-totalité des institutions de l'Etat, qui au fait n'ont jamais été bien structurées, même avant la guerre. L'Accord de Paix Global (CPA) d'Accra du 18 août 2003 qui a permis de mettre fin au conflit au Libéria prévoit, dans son article VIII, la restructuration de la Police Nationale Libérienne (LNP) ainsi que d'autres services sécuritaires. La grande partie de la structure originale de la police s'est effondrée lors de la guerre, beaucoup de policiers ont été tués, et parmi ceux qui sont restés dans le registre, ils ont été caractérisés par un absentéisme. Le rapport des Nations Unies a indiqué que beaucoup ne se sont plus présentés au travail pendant des années. Le Gouvernement non plus n'avait pas d'argent pour payer ceux qui se présentaient au travail. En d'autres termes, au Libéria, à la différence de la Sierra Leone, l'effondrement normatif était total.

2. L'APC n'a pas fait de véritable demande pour une procédure de contrôle sécuritaire, en appelant seulement à « une restructuration immédiate de la Force de la Police Nationale, de la Force de l'Immigration, du Service Spécial Sécuritaire (SSS), les gardes sécuritaires de la douane et d'autres unités statutaires de sécurité. Ces forces de sécurité restructurées devraient opter pour une orientation professionnelle qui met l'accent sur les valeurs démocratiques et le respect des droits humains, une approche non partisane au droit et à la prévention de la pratique de la corruption. « Avant d'en arriver là, le respect de loi et le maintien de l'ordre à travers tout le Libéria doit être la responsabilité d'une force de police provisoire. Les Parties en appellent aux composantes de la police civile des Nations Unies (UNCIVPOL) au sein de l'ISF [International Stabilisation Force]³ pour contrôler les activités de la force de police provisoire et aider dans le respect de la loi et le maintien de l'ordre à travers tout le Libéria. Les parties en appellent également à l'UNCIVPOL ainsi qu'aux autres agences internationales indiquées pour aider dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de formation pour la LNP ».

¹ Appui du Budget Direct

² Cette section tirée essentiellement d'un document produit à l'intention de l'ICTJ par Capar Fithen, et dans une certaine mesure d'un rapport sur le contrôle de la police au Libéria par Alex Loden.

³ Force internationale pour la stabilisation

3. Le 19 Septembre 2003, cette disposition avait été renforcée par la résolution 1509 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, laquelle appelait à la communauté internationale à « aider le gouvernement de transition du Libéria dans la surveillance et la restructuration de la force de police du Libéria, conformément à système de maintien d'ordre démocratique. » la responsabilité de la gestion pour l'ensemble de la restructuration de la Police Nationale a été confiée à la composante UNMIL de la Police de l'ONU. Tandis que les anciennes structures de la LNP devra continuer à veiller au maintien de l'ordre comme une «force provisoire», une équipe de travail vouée de l'UNMIL composée de 15 membres, sélectionnés parmi le personnel international, a été créé afin d'initier l'examen, le recyclage et la restructuration.

4. Un processus d'examen a été initié et 10 à 15 membres du personnel de la LNP ont été sélectionnés au départ pour aider l'équipe internationale. La tâche du personnel de la LNP était d'assister le personnel international dans l'évaluation des recrues à devant faire l'objet d'un examen, particulièrement en guidant le personnel international dans les quartiers de Monrovia et les villes provinciales afin de valider les casiers judiciaires individuels et de recueillir les plaintes ou en endossant les candidats qui voudraient adhérer à la nouvelle force de police. 3.000 personnes environs ont été soumises à l'examen. Parmi elles, près de 2.200 ont échouées sur la base du fait qu'elles n'avaient pas le niveau d'éducation requis, elles étaient trop vieilles, ne répondaient pas aux conditions physiques, avaient commis des actes de violations des droits humains au cours des 14 années de conflit que le Libéria a connues, elles ont un cas de crime dans le casier judiciaire, ou tout simplement ne disposent d'aucun casier judiciaire – Il s'est avéré que certains étaient effectivement morts. Le recyclage avait été organisé pour les 800 restants, un noyau qui devrait être renforcé à travers une importante campagne de recrutement afin d'augmenter le personnel de la LNP à 3.500, dont 20 pour cent, on l'espérait bien, devraient être un personnel féminin.

5. Le processus d'examen a été entièrement financé par le budget principal de l'UNMIL. Les membres de l'équipe du personnel national ont reçu la formation de base de la police, ils n'ont reçu aucune formation relative à l'informatique, à la base des données ou à la gestion. Les véhicules ainsi que les matériels de bureau nécessaires ont fait partie intégrante de l'ensemble de l'inventaire de l'UNMIL et n'ont pas été remis à la LNP. Il y avait, cependant, l'engagement du public dans le processus d'examen à travers le média et principalement par la publication des photos des candidats sur des grandes affiches apposées à la place publique. Le public avait également été encouragé à déposer des plaintes contre des individus considérés comme étant non dignes de se joindre au service de police.

6. Le processus complet a pris deux ans et 90 pour cent des candidats qui avaient échoués ont reçu 2.500 dollars libériens (environ 50 \$ US) en compensation. Ce qui, cependant, n'a pas satisfait tout le monde et il est resté ceux qu'on a qualifié de « honorables décharge » par les anciens membres de la LNP. Le recrutement dans la LNP avait atteint son effectif ciblé, légèrement au dessus de 3.000 éléments, avec un autre 500 personnel additionnel devant bénéficier d'une formation comme force d'élite auprès de DYNCORP. Le chiffre global de 3.500 est évidemment très limité, à défaut d'atteindre de manière significative le ratio police-citoyens de 1:400 tel que défini par l'ONU. Pour le moment, avec les milliers des policiers des Nations Unies qui sont en train d'assurer le relais, c'est probablement le moindre des préoccupations de la LNP. Un rapport préliminaire sur l'évaluation des processus d'examen de la police pour le compte de l'ICTJ rédigé par Alex Loden a découvert que « bien que les enquêtes de 2006 et 2007 révèlent que la confiance du public et l'appui à la Police Nationale Libérienne s'est améliorée de manière significative, il est clair que beaucoup de travail reste encore à faire pour améliorer la confiance à l'institution et assurer le respect des normes relatives aux droits humains ». Pour le moment, il existe environ 90 « Community Policing Forums (CPF)¹ » pour la seule ville de Monrovia, mais cela répond à peine aux besoins de la population et ils sont mal coordonnés, et peu de gens en ont déjà entendu parler ou ne savent pas le travail qu'ils sont censés faire. Le résultat est que les relations police-citoyens sont si mauvaises que, souvent, la communauté

¹ Forum de la Police Communautaire

des gens furieux se sont attaqués physiquement aux agents de police, les suspectant de complicité dans une activité criminelle, dans des scènes de crime et dans quelques cas en dehors de Monrovia, les citoyens ont incendié des postes de police et ont gravement agressé des policiers (dans quelques cas, causant la mort des agents)

7. Il se dégage clairement que le chemin vers le professionnalisme pour la LNP est encore long. L'année dernière, plus de 70 policiers ont été sommairement congédiés pour complicité présumée à des crimes, y compris dans des vols à main armée. Et lors d'un certain nombre d'audiences de la TRC, les victimes sont identifiées comme avoir servi de policier en tant qu'ancien combattants des milices qui ont commis des atrocités flagrantes, une indication selon laquelle le processus de contrôle est loin de se terminer. Des incidents graves concernant les forces de police relatifs aux violations des droits et à l'usage de la force disproportionnel sont souvent signalés et des cas de détention arbitraires et de passages à tabac de civils constituent les principales plaintes contre la LNP.

8. Un récent rapport de l'« International Crisis Group (Groupe de Crise Internationale) »¹, qui relève de grandes insuffisances de la LNP, a recommandé au Gouvernement Libérien de déployer la police « sur l'ensemble du territoire national, en imposant des sanctions contre les agents qui ne se présentent pas au travail aux lieux et à l'heure indiqués; tenir ceux de sa hiérarchie pleinement responsables des carences dans la gestion et des infractions contre la loi lorsque les structures de gestion adéquates sont en place; allouer de l'argent et stimuler l'attention sur le moral et améliorer la gestion de la ressource humaine, y compris dans le recrutement ». Mais le problème est que ces responsabilités de base sont impossibles à remplir, même à moyen terme. Il n'y a pratiquement aucune présence policière dans les zones rurales et le manque d'équipements de base pour les forces de police en dehors de la capitale – et même celles dans la capitale ne sont guère mieux lotis – ce qui signifie que l'UNMIL va devoir continuer à être active au sein des services de police au Libéria pendant longtemps encore dans l'avenir.

9. L'année dernière, l'ONU a créé une Unité chargée de la Non-conformité ainsi qu'une Unité chargée des Standards Professionnelles pour entreprendre le contrôle interne de la LNP, mais cette démarche a été considérée par certains Libériens comme étant une ingérence trop osée – en fait, douze (12) sur les trente-huit (38) dernières recommandations de l'UNMIL en matière d'amélioration des normes relatives au maintien de l'ordre (policing) et à l'amélioration de l'intégrité ont été sommairement rejetées par l'équipe dirigeante de la LNP, qui n'a, cependant, fait aucune contre-proposition. Suite au rejet de plus de 30 pour cent des recommandations, l'échange des idées et des politiques entre l'UNMIL et la LNP se révèle problématique de manière très claire.

10. Le Gouvernement Britannique s'est récemment proposé de prendre en charge le recyclage de toute la LNP, en se servant probablement du modèle Sierra Léonais. Reste à voir si cela va fonctionner ou pas. Les Sierra-Léonais ont été réceptifs aux Britanniques en partie à cause des liens coloniaux du pays – et la Grande-Bretagne a été une présence coloniale bénigne en Sierra Leone. Le Libéria a été explicitement fondé en rejetant tout contrôle ou toute ingérence étrangère. Ce qui constitue sa force – ainsi que sa grande faiblesse dans un passé récent.

CONCLUSION

Point n'est besoin de le dire, il ne peut jamais exister un modèle qui s'appliquerait pour toutes les RSS / réforme de la police et la réussite ne peut être mesurée qu'à moyen ou à long terme. Mais, l'accent peut être mis sur un ou deux points. Le premier c'est que le temps s'avère très important. La réussite de la Sierra Leone est le résultat d'un chronométrage rationnel: les Britanniques sont intervenus dans le processus lorsqu'il s'est déclaré un besoin ardent d'argent dans le pays pour opérer les réformes fondamentales. Les autorités qui pouvaient avoir été des délinquants ont été épuisées par des années de guerre et de dislocation: il était temps de faire les choses différemment. Le second point c'est qu'il y a

¹ Libéria: Une Evolution Inégale dans le Secteur de la Réforme, Africa Report N° 148, le 13 janvier 2009.

nécessité d'une grande puissance, qui est généralement considéré comme le fait d'avoir un intérêt bénigne, à mener un processus de réforme – comme la Grande-Bretagne l'a fait en Sierra Leone. Les autorités de ce pays, ainsi que l'injection d'énormes liquidités de ce pays et d'ailleurs, sont nécessaires pour prêcher par l'exemple et le précepte. Il assiste également, comme en Sierra Leone, pour que les structures qui n'ont pas été gravement détruites ainsi que le personnel existant soient utilisés de toute manière. L'idée selon laquelle on doit repartir à zéro, comme si l'on avait à faire à une matière plastique, est tout simplement illusoire. Une telle hypothèse ne devrait pas être avancée. Faire une réforme constitue toujours un travail pénible ; la réforme ou la restructuration après une guerre civile dévastatrice l'est encore davantage. Cela demande du temps, de l'argent et beaucoup de patience.

Monrovia, 2009