



the center for  
**constitutional**  
transitions

# La réforme du secteur de la sécurité dans les contextes de transition constitutionnelle

Document d'orientation n° 23 d'IDEA International



# **La réforme du secteur de la sécurité dans les contextes de transition constitutionnelle**

Document d'orientation n° 23 d'IDEA International

Sumit Bisarya et Sujit Choudhry

© 2021 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale et The Center for Constitutional Transitions  
© 2020 Édition Anglais

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) — Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA International  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Suède  
Téléphone : +46 8 698 37 00  
Courriel : [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Traduction : Nicolas Knobil  
Révision : Christèle Jany  
Révision substantielle : Manon Bonnet et Thibaut Noel  
Conception et mise en page : IDEA International  
DOI : <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.38>>

ISBN: 978-91-7671-410-2 (PDF)

Créé avec Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

## Contents

---

Remerciements .....	5
Recommandations principales .....	6
Résumé .....	8
1. Introduction .....	11
2. Le secteur de la sécurité dans un contexte de révision constitutionnelle démocratique .....	13
3. Les facteurs contextuels .....	16
4. Le contrôle civil .....	19
5. La séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité .....	21
6. Les instruments juridiques .....	24
7. Le séquençement .....	25
8. Les amnisties et la justice transitionnelle .....	27
9. Les intérêts économiques .....	29
10. Conclusion .....	31
Références bibliographiques .....	32
À propos des auteurs .....	34
À propos des organisations .....	35

## Remerciements

---

Ce document s'appuie sur les recherches et les discussions qui ont abouti à l'ouvrage de Zoltan Barany, Sumit Bisarya, Sujit Choudhry et Richard Stacey (dir.), *Security Sector Reform in Constitutional Transitions* [La réforme du secteur de la sécurité dans les contextes de transition constitutionnelle], Oxford, Oxford University Press, 2019), et en particulier deux chapitres : « *Introduction: Leverage, Sequencing, Design, and Separation—Considerations in Security Sector Reform During Constitutional Transitions* » [Introduction. Levier d'influence, séquençement, conception et séparation – Réflexions sur la réforme du secteur de la sécurité dans les contextes de transition constitutionnelle], p. 1-16, de Zoltan Barany, Sumit Bisarya, Sujit Choudhry et Richard Stacey, et « *Security Sector Reform and Constitutional Transitions: Challenging the Consensus* » [Réforme du secteur de la sécurité et transition constitutionnelle : questionner le consensus], p. 247-281, de Zoltan Barany, Sujit Choudhry et Kent Roach.

## Recommandations principales

---

La réforme du secteur de la sécurité (RSS), le processus de démocratisation et la réforme constitutionnelle sont intrinsèquement liées. Le processus d'élaboration d'une constitution peut donc être un forum de négociation important pour redéfinir les relations entre les institutions civiles et celles du secteur de la sécurité. Ce document d'orientation entend soutenir conseillers et décideurs dans la gestion de ces transitions complexes. En voici les principales recommandations :

1. **Analyser le contexte** : Les paramètres des interactions potentielles entre réforme constitutionnelle et réforme du secteur de la sécurité sont déterminés en grande partie par le contexte. À cet égard, les éléments contextuels à prendre en considération sont notamment l'état du secteur de la sécurité au moment de la transition, le pouvoir et les leviers d'influence des institutions du secteur de la sécurité dans les négociations, les intérêts des dirigeants du secteur de la sécurité, y compris économiques, la responsabilité pénale et les valeurs normatives, ainsi que la représentation des institutions du secteur de la sécurité dans les négociations politiques.
2. **Le contrôle civil** : Des ministères civils distincts, dotés d'une administration professionnelle sous la direction d'un ministre, devraient être établis au sommet de la structure de commandement de chaque institution du secteur de la sécurité afin de garantir la direction et la responsabilité politique des actions du secteur de la sécurité, tout en constituant un tampon institutionnel protégeant les services de sécurité d'une utilisation à des fins partisans. De surcroît, il convient d'envisager d'ancrer dans la constitution les pouvoirs de contrôle du parlement, par exemple par le biais de rapports obligatoires, et d'établir des organes de contrôle indépendants, tels qu'une commission nationale des services de police. Ces organes devraient comprendre des représentants de la société civile, et être largement représentatifs de la population.
3. **La séparation des fonctions** : Le cadre constitutionnel et législatif doit établir une distinction claire entre les rôles et les architectures institutionnelles des différentes institutions étatiques prestataires des services de sécurité. Par exemple, l'armée devrait être responsable de la défense nationale tandis que la police devrait être chargée du maintien de l'ordre.
4. **Les conseils nationaux de défense et de sécurité** : Les conseils nationaux de défense et de sécurité peuvent être des organes essentiels à la coordination des actions dans le domaine de la sécurité, au partage des renseignements et à la mise en œuvre de réponses interministérielles aux menaces. Ils devraient néanmoins être composés d'une

majorité de civils afin de garantir le contrôle démocratique. L'équilibre entre l'impératif de confidentialité et le besoin de procédures de contrôle adéquates devrait être soigneusement pensé.

5. **Les états d'urgence** : La plupart des constitutions prévoient des états d'urgence, qui élargissent le mandat des institutions du secteur de la sécurité et réduisent les mécanismes de contrôle. Ces dispositions encadrant les états d'urgence devraient être rédigées clairement et de manière suffisamment détaillée pour éviter toute ambiguïté ; elles devraient par ailleurs maintenir le rôle de contrôle du parlement pendant toute la durée de la situation d'urgence.
6. **Les instruments juridiques/le séquençage** : Lorsque cela est possible, définir des principes et des objectifs généraux dans le texte constitutionnel peut être une première étape décisive pour maximiser les chances d'une RSS de grande ampleur. Les détails peuvent – et, le plus souvent, devraient – être définis par le législateur.
7. **Les amnisties/la justice transitionnelle** : Il est important d'adopter une perspective globale de la justice transitionnelle, qui ne se cantonne pas à la responsabilité pénale. Il existe de nombreux moyens pour les transitions constitutionnelles de répondre à l'impératif d'une justice centrée sur les victimes, en défendant le droit à la vérité, le droit à la justice, le droit aux réparations et les garanties de non-répétition.
8. **Les questions économiques** : Dans les régimes non démocratiques, l'armée a souvent des intérêts économiques considérables (activités commerciales, salaires, réseaux de parrainage, etc.), qu'elle œuvre à protéger pendant la période de transition. Or, une réforme constitutionnelle peut mettre en péril ces intérêts. Dès le début de la transition constitutionnelle, il convient d'examiner soigneusement l'impact de la réforme constitutionnelle sur les intérêts économiques de l'armée.

## Résumé

---

Ce document d'orientation analyse la relation entre les processus de **réforme du secteur de la sécurité (RSS)** et de **réforme constitutionnelle**. Bien que les RSS et l'élaboration de constitutions soient considérées comme des questions distinctes, elles sont étroitement liées dans la pratique. La réussite d'une transition vers une démocratie constitutionnelle est tributaire d'une gestion adéquate des questions liées au secteur de la sécurité. Les processus de réforme constitutionnelle et de RSS se recoupent lors de transitions **d'un régime militaire, d'une guerre civile ou d'un régime autoritaire** vers la démocratie.

Chaque transition vers un régime démocratique est unique, et les différences de contexte définissent la forme, l'étendue et les modalités des réformes constitutionnelles. Néanmoins, six questions se posent fréquemment dans ces processus : (a) le contrôle civil ; (b) la séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité ; (c) les instruments juridiques ; (d) le séquençage ; (e) les amnisties et la justice transitionnelle ; et (f) les intérêts économiques.

**Le contrôle civil** : Les institutions du secteur de la sécurité devraient être placées sous contrôle civil tout en étant protégées d'une utilisation à des fins partisans par les autorités civiles. Il faut en outre qu'elles soient suffisamment fortes pour réagir aux menaces internes et externes à la sécurité, tout en continuant de rendre des comptes aux institutions et aux responsables publics ayant pour seule arme la force du droit. L'un des piliers communs du contrôle civil est l'établissement d'un ministère civil au sommet de la structure de commandement de chaque institution du secteur de la sécurité. L'interposition d'un ministre et d'une administration professionnelle expérimentée limite également les abus de pouvoir en faisant office de tampon entre le chef du gouvernement et le secteur de la sécurité. Les commissions parlementaires sont un moyen important et efficace d'exercer le contrôle civil. En effet, elles débattent de la législation dans le domaine de la sécurité, convoquent des auditions orales, demandent des rapports, participent à la décision de déployer les forces armées et contrôlent le budget et les dépenses des institutions du secteur de la sécurité. Les rapports obligatoires au parlement, les procédures de plainte et la création d'organes de contrôle indépendants peuvent également constituer des mécanismes de contrôle.

**La séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité** : Il devrait exister une séparation claire entre le rôle de l'armée (la protection contre les menaces extérieures), de la police (le maintien de l'ordre public) et des services de renseignement (le recueil des informations d'intérêt national et l'évaluation des menaces internes et externes à la sécurité). Cette séparation devrait être inscrite dans un cadre juridique qui définit et limite le mandat et les missions des différentes institutions du secteur de la sécurité, ce qui sert deux objectifs : extraire les services de sécurité de la sphère politique, et empêcher autant que possible les autorités civiles d'utiliser les services de sécurité à des fins partisans. Dans un état

d'urgence, la frontière entre le rôle de la police et celui des forces armées peut devenir floue, ce dont des gouvernements aux intentions autoritaires peuvent faire un mauvais usage. Le cadre constitutionnel et législatif régissant les états d'urgence est à concevoir avec soin. Par ailleurs, certaines menaces à la sécurité, dont le terrorisme international et le trafic de stupéfiants, nécessitent une réponse interministérielle. Une telle réponse peut remettre en cause la distinction entre les différentes institutions du secteur de la sécurité. Pour éviter tout risque d'abus, les conseils nationaux de défense et de sécurité devraient comprendre une majorité de civils, et l'équilibre entre l'impératif de confidentialité et le besoin de procédures de contrôle adéquates devrait être soigneusement évalué.

**Les instruments juridiques :** Dans un contexte de transition constitutionnelle, un des principaux défis consiste à déterminer ce qui figurera dans le texte constitutionnel et ce qui relèvera des lois et des actes réglementaires. Lorsqu'une constitution comprend des dispositions détaillées, celles-ci sont plus difficiles à modifier qu'un texte de loi ordinaire. Leur rédaction peut consacrer la RSS, ou, au contraire, la contrecarrer. Une transition pouvant avoir lieu dans un climat de méfiance, les réformes peuvent être plus étendues si elles sont opérées progressivement. Le recours à des lois organiques pour créer et réglementer les institutions du secteur de la sécurité peut constituer une option intermédiaire. Indépendamment du niveau de détail requis dans une constitution, des textes d'application, quelle qu'en soit la forme, sont toujours nécessaires. Enfin, même lorsque le texte constitutionnel se cantonne à énoncer des objectifs généraux pour la RSS ou n'aborde pas le sujet, il convient tout de même de limiter le pouvoir de l'exécutif sur les agences du secteur de la sécurité en situation d'état d'urgence.

**Le séquençement :** La RSS peut intervenir avant, après ou en même temps que la réforme constitutionnelle. Les variations du séquençement reflètent le pouvoir et les leviers dont disposent les agences du secteur de la sécurité. Lorsque celles-ci ont peu de pouvoir, la RSS précède fréquemment la réforme constitutionnelle. À l'inverse, si leur pouvoir est plus important, la RSS intervient habituellement après la réforme constitutionnelle. Lorsque l'étendue de leur pouvoir est de niveau intermédiaire, il est fréquent que la RSS et la réforme constitutionnelle soient conduites en parallèle. Dans tous les cas, les transitions se déroulent sur une période prolongée, et les relations entre institutions civiles et celles du secteur de la sécurité évoluent constamment. À cet égard, deux principes sont importants : (a) la RSS, la transition démocratique et la réforme constitutionnelle sont intrinsèquement liées, et le processus d'élaboration de la constitution peut être un espace de négociation important pour modifier la relation entre les institutions civiles et celles du secteur de la sécurité ; et (b) dans la mesure du possible, l'ancrage de principes et d'objectifs généraux dans la constitution peut être un élément déterminant pour maximiser les chances d'une RSS de grande ampleur. Les détails peuvent être précisés par la législation.

**Les amnisties et la justice transitionnelle :** La responsabilité pénale des auteurs de violations des droits humains commises dans le passé constitue souvent une question primordiale ainsi qu'une source de dissensions lors d'une transition constitutionnelle. Les amnisties sont souvent abordées dans le cadre de négociations de cessez-le-feu ou d'accords de paix. Les constitutions peuvent consacrer une amnistie (et ainsi, rendre difficile sa modification), définir la composition des organes législatifs et leurs processus décisionnels de façon à compliquer l'abrogation d'une amnistie décidée par voie législative, ou protéger expressément une amnistie contre tout recours juridictionnel. Lorsque les amnisties ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle, il peut être plus facile de les révoquer ultérieurement, au gré des dynamiques politiques. Outre les amnisties, les négociations constitutionnelles peuvent favoriser – ou, au contraire, limiter – la justice transitionnelle, notamment le droit à la vérité, le droit aux réparations, le droit à la justice et les garanties de non-répétition. Le contrôle civil et les contraintes imposées au pouvoir exécutif peuvent constituer des mécanismes décisifs pour garantir la non-répétition des violations en question.

**Les intérêts économiques :** Dans les régimes non démocratiques, les institutions du secteur de la sécurité et leur personnel ont souvent des intérêts économiques divers, et peuvent ainsi jouer un rôle économique majeur. Dans une transition démocratique, il est nécessaire de déterminer s'il est opportun de maintenir les avantages économiques dont disposent les services de sécurité pour les convaincre de laisser la transition s'opérer, ou de mettre fin à ces avantages économiques et autres privilèges, au risque de mettre en péril la transition. De même, il est important de bien comprendre les retombées de la réforme constitutionnelle sur l'économie politique de la transition. En situation de transition, un défi majeur consiste à remplacer les revenus provenant de l'économie de guerre (dans un scénario post-conflit) ou perdus à la suite d'une réduction des effectifs (dans un scénario post-conflit ou au sortir d'un régime militaire ou autoritaire). La réforme constitutionnelle peut fournir aux groupes armés des incitations à soutenir le processus politique, ou les décourager de le faire.

## 1. Introduction

---

« [...] il est nécessaire à un prince que son pouvoir soit établi sur de bonnes bases [...] pour tout État, [...] les principales bases sont de bonnes lois et de bonnes armes. »

(Nicolas Machiavel, *Le Prince*)

Bien que la société envisagée par Machiavel ne soit pas démocratique, le philosophe concluait que le droit et l'armée étaient d'une importance primordiale en tant que pierres fondatrices jumelles de l'État. Cette conclusion reste valable pour les démocraties du XXI<sup>e</sup> siècle. Ce document d'orientation est axé sur le moment fondateur qu'est la réforme de l'État, et, plus précisément sur la façon dont la relation entre le secteur de la sécurité et les autorités civiles élues démocratiquement est redéfinie par une réforme constitutionnelle qui intervient lors d'une transition politique majeure. Une transition politique négociée implique généralement un ensemble de transformations des relations entre les différents acteurs et institutions. Une constitution, nouvelle ou amendée, définit la base juridique de tout nouveau système. Le rôle des élites du secteur de la sécurité dans ces négociations et les conséquences de la transition politique sur les institutions du secteur de la sécurité ont souvent une influence décisive sur la réussite de la transition.

Chaque transition constitutionnelle intervient dans un contexte particulier, aux spécificités duquel les processus de réforme constitutionnelle doivent s'adapter. Il existe cependant des scénarios courants qui amènent à s'interroger sur la relation entre les institutions du secteur de la sécurité et le cadre constitutionnel. Ces scénarios comprennent notamment :

- les contextes dans lesquels un **régime militaire** au pouvoir doit désormais se retirer de la sphère politique, et les institutions du secteur de la sécurité doivent être placées sous le contrôle démocratique des autorités civiles ;
- les contextes dans lesquels plusieurs groupes armés sont présents (par exemple, en temps de **guerre civile**), et l'État doit établir un monopole légitime sur le recours à la force ;
- les contextes dans lesquels les forces de sécurité (par exemple, la police) ont été utilisées pour protéger un **régime autoritaire** (y compris un parti au pouvoir) et réprimer l'opposition et la dissidence.

La réponse à ces défis nécessite un vaste éventail de processus, dont certains n'ont pas trait directement à la révision constitutionnelle. Ces processus peuvent notamment comprendre : la (re)formation du personnel du secteur de sécurité ; la vérification des antécédents pour

identifier les personnes responsables de violations des droits humains et les renvoyer des agences de sécurité (processus de *vetting*) ; la démobilisation, le désarmement et la réintégration (DDR) des anciens combattants non-étatiques ; et la réorganisation interne des différentes agences du secteur de la sécurité (de l'armée aux forces de contrôle des frontières). En parallèle, le processus d'élaboration de la constitution est un forum d'une importance considérable, où des décisions déterminantes sont prises quant à la gouvernance des institutions du secteur de la sécurité afin d'assurer la réussite et la stabilité de la transition démocratique. Les questions à trancher comprennent notamment :

- Quel rôle les institutions du secteur de la sécurité auront-elles dans les **négociations constitutionnelles** ?
- Comment le **contrôle démocratique et civil** du secteur de la sécurité sera-t-il assuré ? Quel rôle auront le parlement et la société civile dans ce contrôle ?
- Comment la séparation des **fonctions et des rôles entre les différentes agences de sécurité** sera-t-elle garantie, notamment pour éviter de charger l'armée du maintien de l'ordre public ?
- Comment sera organisé le retrait de l'armée de la **gouvernance et de l'élaboration des politiques publiques** ?
- Quels seront le **rythme** et le **séquencement** de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de la réforme constitutionnelle ? Quels points devraient être réglés d'emblée dans la constitution, et quelles questions peuvent être tranchées ultérieurement par voie législative, réglementaire ou à travers des actions gouvernementales ?
- Comment seront traitées les **violations des droits humains** commises avant la transition ?
- Comment les changements constitutionnels affecteront-ils les **intérêts économiques** et réseaux de clientélisme des institutions du secteur de la sécurité ?

Ce document d'orientation examine ces questions. Il comporte des sections sur les réformes constitutionnelles démocratiques, les facteurs contextuels, le contrôle civil, la séparation des fonctions entre les différentes institutions du secteur de la sécurité, les instruments juridiques, le séquencement, les amnisties et la justice transitionnelle, ainsi que les intérêts économiques. Malgré la diversité des contextes, on observe une constante : dans les cas où le secteur de la sécurité, et en particulier l'armée, conserve beaucoup de pouvoir et une position de force dans les négociations, la mise en œuvre d'une RSS complète s'opère généralement de manière incrémentale plutôt qu'en une seule fois. Certaines questions peuvent être remises à plus tard pour faciliter la réussite des négociations constitutionnelles, et le traitement de certains des intérêts majeurs de l'armée peut ainsi être longuement différé.

## 2. Le secteur de la sécurité dans un contexte de révision constitutionnelle démocratique

---

Les réformes constitutionnelles se déroulent dans des contextes variés, et ne se limitent pas aux transitions démocratiques. Selon une étude récente, les transitions constitutionnelles ne renforcent la démocratie que dans environ 50 % des cas (Eisenstadt, LeVan et Maboudi 2015). En effet, l'élaboration d'une constitution peut revêtir une certaine importance pour les dirigeants autoritaires et les régimes militaires : ceux-ci élaborent souvent des constitutions pour suspendre la constitution existante et promulguer de nouveaux textes constitutionnels renforçant leur pouvoir (tel fut le cas de la Constitution grecque de 1968 ou de la Constitution de l'Union de Birmanie (désormais Myanmar) en 1974). Dans ce cas, les constitutions peuvent remplir de nombreuses fonctions, dont la coordination des acteurs et institutions étatiques, l'expression de valeurs et principes fondamentaux, ainsi que la légitimation du régime en faisant croire, un tant soit peu, que les pouvoirs du gouvernement sont limités.

Ce document d'orientation est quant à lui consacré aux scénarios dans lesquels la réforme constitutionnelle s'inscrit dans le cadre d'un nouvel accord politique, dont l'un des objectifs consensuels est l'établissement ou le rétablissement de la démocratie. Si chaque constitution et chaque processus constituant est différent, les expériences d'élaboration de constitutions démocratiques partagent malgré tout des objectifs et caractéristiques communs qui sont pertinents lorsqu'un processus de RSS concomitant est envisagé. Parmi ces objectifs et caractéristiques communs, on compte notamment :

1. **Des négociations et débats inclusifs** : Les réformes constitutionnelles, notamment depuis les années 1990, reposent sur des processus de plus en plus complexes et larges. On voit émerger une norme selon laquelle les constitutions ne peuvent plus être rédigées à huis clos en l'espace de quelques semaines par une poignée d'élites, la participation du public étant limitée à un référendum dans le meilleur des cas. Au contraire, un processus constituant démocratique moderne est souvent un effort de longue haleine, durant souvent plus d'un an et faisant appel à des consultations et négociations avec le grand public, les organisations de la société civile, les partis politiques, les élus et nombre d'autres acteurs. Divers groupes cherchent à participer aux négociations constitutionnelles pour y protéger et promouvoir leurs intérêts dans le cadre d'un marchandage constitutionnel. Si ces groupes sont exclus des négociations, ils seront plus susceptibles de contester la légitimité du processus constituant, de s'y opposer fermement, voire de provoquer son effondrement. De plus, les groupes exclus du processus constituant risquent de ne pas « s'approprier » les réformes consignées dans le texte de la constitution et de s'opposer à leur mise en

œuvre. Pour s'enraciner, tout ordre constitutionnel naissant nécessite le soutien du secteur de la sécurité. Sans son aval – notamment de celui de l'armée –, il risque fort de s'effondrer prématurément. Comme cela est décrit plus bas, le moment et les modalités de l'implication des institutions du secteur de la sécurité et des acteurs armés non étatiques dans le processus d'élaboration de la constitution ont un effet déterminant sur la trajectoire et la réussite de la transition dans son ensemble.

2. **Limiter les pouvoirs grâce à l'organisation et à la séparation des rôles et des responsabilités :** L'élément central de tout système constitutionnel est la prévention de l'arbitraire grâce à des contraintes s'appliquant à l'exercice de l'autorité publique. Pour atteindre cet objectif, l'un des principaux mécanismes prévus par les constitutions est la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire la répartition des responsabilités étatiques entre différentes institutions et la création de mécanismes de contrôle et de délibération entre elles. Le concept de séparation des pouvoirs s'applique également au secteur de la sécurité. Un objectif commun et décisif pour toute révision constitutionnelle démocratique est l'attribution de responsabilités distinctes aux différentes institutions chargées de la sécurité. Ainsi l'armée devrait être chargée de la défense nationale, tandis que le maintien de l'ordre public devrait incomber à la police, et les activités de renseignement être séparées des enquêtes et poursuites pénales.
3. **La reddition de comptes et le contrôle démocratique :** Dans une société démocratique, le pouvoir souverain est entre les mains du peuple, et les constitutions démocratiques s'efforcent de garantir que l'exercice de l'autorité publique par les institutions étatiques soit, en dernier ressort, responsable devant le peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus. En ce qui concerne le secteur de la sécurité, ce principe démocratique élémentaire impose le recours à des mécanismes scrupuleusement évalués, qui permettent un contrôle et une chaîne de commandement clairs, assurant qu'aucune dimension de l'action publique, y compris l'ensemble de la politique de sécurité, n'échappe au contrôle des élus. La société civile exerce un rôle de contrôle de plus en plus important, notamment en fournissant une expertise civile indépendante sur les questions de sécurité.
4. **L'inclusivité des institutions étatiques :** Les constitutions démocratiques, notamment dans les pays où il existe des divisions ethniques historiques, œuvrent à garantir que tous les groupes composant la société soient représentés au sein des institutions étatiques. Cet objectif a une incidence sur plusieurs choix constitutionnels habituellement débattus, dont le système électoral, les modalités d'autonomie territoriale et le bicaméralisme. En situation de transition post-conflit, certains groupes se trouvent souvent exclus du secteur de la sécurité, et des dispositions constitutionnelles peuvent s'avérer nécessaires pour imposer leur intégration dans l'armée, la police, et les autres branches de l'appareil de sécurité étatique.
5. **Big bang ou réforme progressive ?** Dans un contexte de transition constitutionnelle, il est indispensable de déterminer, d'une part, ce qui devrait être fixé au moment de la révision constitutionnelle, et d'autre part, ce qui devrait être remis à une décision ultérieure (voir, par exemple, Lerner 2011, Dixon et Ginsburg 2011). Dans certains cas, le cadre constitutionnel régissant le secteur de la sécurité a été démocratisé en une fois (comme en Afrique du Sud ou au Kenya). Dans d'autres cas, le contexte appelait une transition plus progressive, négociée, permettant aux institutions du secteur de la sécurité de conserver une certaine influence politique, et leur accordant des enclaves échappant au contrôle civil pendant un certain temps (comme en Espagne ou en

Indonésie). Le rythme de la réforme et l'étendue des domaines régis par la constitution peuvent être des facteurs clés de la réussite du processus de transition dans son ensemble.

6. **L'efficacité de l'État :** Les constitutions, et plus généralement le constitutionnalisme, sont souvent vues avant tout comme un outil pour limiter les pouvoirs de l'État. Elles doivent néanmoins assurer l'efficacité de la prise de décisions et de l'action publique. Dans le célèbre passage « Si les hommes étaient des anges » de l'article 51 du recueil *Fédéraliste*, James Madison écrivait : « Lors de l'élaboration d'un gouvernement, la grande difficulté réside en ceci : vous devez *d'abord* permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés, et *ensuite* le contraindre à se contrôler lui-même » (italique ajouté ; Hamilton et Madison 1788). Une autre considération parallèle revêt une importance primordiale dans le secteur de la sécurité. Le pouvoir de défendre l'ordre constitutionnel naissant et d'assurer le maintien de l'ordre est indispensable au processus de construction d'un État, et toute réforme du secteur de la sécurité renforçant son contrôle devrait veiller à ce que l'armée et la police conservent un niveau d'efficacité adéquat.

En résumé, les objectifs généraux d'une réforme constitutionnelle démocratique et les questions spécifiques qui se posent lors de la redéfinition de la relation entre services de sécurité et autorité politique civile sont intimement liés et font intervenir des principes et défis communs.

### 3. Les facteurs contextuels

---

Chaque transition constitutionnelle est unique, et son processus reflète le contexte dans lequel il se déroule : en fonction de la situation de départ, il peut être nécessaire d'ajuster la forme, l'étendue et les modalités de la révision constitutionnelle. Si l'importance du contexte peut sembler être un axiome évident et galvaudé, nous tenterons tout de même d'identifier les facteurs contextuels les plus importants, susceptibles de brider, faciliter ou affecter de toute autre manière le traitement de la RSS dans le cadre du processus d'élaboration d'une constitution.

D'abord, quelle est la **situation sécuritaire** au moment de la transition ? L'État détient-il le monopole de l'usage de la force ou existe-t-il des groupes armés non étatiques ? L'existence de groupes armés non étatiques soulève des questions supplémentaires concernant le processus de DDR, et l'intégration de ces groupes armés dans un secteur de la sécurité qui soit représentatif de la société dans son ensemble. L'appareil de sécurité étatique est-il surdimensionné et y a-t-il pléthore d'officiers supérieurs ? Si tel est le cas, il peut être nécessaire d'alléger le fardeau que cela représente pour les ressources de l'État en « redimensionnant » le secteur de la sécurité, tout en donnant au personnel de sécurité des garanties de sécurité économique pour l'avenir.

Ensuite, en période de transition, la **capacité d'influence et le poids** des agences de sécurité dans les négociations constitutionnelles est une considération de premier plan. Dans de nombreux cas (comme au Chili ou en Indonésie), le secteur de la sécurité avait conservé un certain degré de pouvoir et de légitimité aux yeux d'une partie importante de la société, ce qui nécessitait une transition négociée. Ainsi, la RSS était inachevée au moment de la réforme constitutionnelle. Dans d'autres cas, le secteur de la sécurité disposait d'un pouvoir de négociation relativement limité, ce qui a permis de mener au préalable une réforme globale de la relation entre le secteur de la sécurité et le pouvoir politique civil, validée ultérieurement par la réforme constitutionnelle. À cet égard, le cas argentin constitue un véritable cas d'école : à la suite de la guerre des Malouines, l'armée argentine a perdu des soutiens, et donc de sa capacité d'influence dans les négociations constitutionnelles.

Troisièmement, la question des **intérêts** est liée à celle du pouvoir de négociation. L'intérêt le plus important est, bien sûr, la disposition du secteur de la sécurité, et surtout de l'armée, à abandonner le pouvoir politique. Dans certains cas, par exemple en Indonésie, le personnel militaire évoquait l'idée de quitter la sphère politique plusieurs années avant la transition. Dans d'autres, comme en Égypte, le commandement de l'armée était disposé à faciliter une transition à titre formel, avec une nouvelle constitution et un nouveau président (issu des rangs de l'armée), sans pour autant consentir à des avancées réelles concernant le contrôle civil ou la reddition de comptes. Dans tous les cas, la manière dont les négociations constitutionnelles tiennent compte des intérêts de l'armée peut encourager ou au contraire

décourager une sortie de la sphère politique. Il convient ainsi de déterminer ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas dans le cadre de la constitution. Par exemple, en Espagne et au Chili, l'armée s'est efforcée de conserver un degré important d'autonomie institutionnelle vis-à-vis des autorités civiles en préservant ses prérogatives dans le domaine du budget, des marchés publics et des avancements.

Dans les cas où des **violations des droits humains** graves et systématiques sont avérées, le personnel du secteur de la sécurité recherche souvent, en premier lieu, l'immunité contre les poursuites, quelle qu'en soit la forme. Ce sujet revêt également une importance considérable pour les réformistes, comme c'était le cas en Afrique du Sud. Afin de protéger la stabilité de la transition, il est souvent nécessaire de prononcer une amnistie, qui s'inscrit fréquemment dans le cadre d'un accord global entre les réformateurs civils et le régime sortant. Si des violations des droits humains graves ont été commises, la pression internationale et le soutien dont bénéficient les réformistes sont souvent plus importants, ce qui affaiblit la position des représentants du secteur de la sécurité dans les négociations constitutionnelles.

Parfois, particulièrement quand un régime militaire ou dominé par l'armée est au pouvoir depuis longtemps comme en Égypte ou au Myanmar, l'armée a des **intérêts économiques** considérables, par exemple par l'intermédiaire d'entreprises ou de terres qu'elle détient. Il existe parfois aussi des réseaux de clientélisme et de loyautés complexes, associant deniers publics et intérêts du secteur privé dans le domaine de la sécurité (voir, par exemple, Sayigh 2012 pour l'Égypte ; Salisbury 2015 pour le Yémen). Pour mieux appréhender le contexte dans lequel la transition est initiée, il faut effectuer une analyse d'économie politique pour déterminer comment certaines réformes constitutionnelles pourraient perturber ces réseaux, et anticiper les conséquences de ces perturbations.

De surcroît, dans certains cas, l'armée peut avoir une vision normative de la société et des **valeurs sociétales**, notamment sur des sujets tels que l'intégrité territoriale, la langue, la famille et la religion. Dans de tels contextes, les négociations concernant les dispositions constitutionnelles portant sur les valeurs et les principes constitutionnels peuvent être tout aussi âpres que celles qui ont trait explicitement au pouvoir et à l'autonomie de l'armée. Ces considérations devront, d'une manière ou d'une autre, être prises en compte dans les négociations constitutionnelles.

Enfin, la question de la **représentation** se pose également. Dans certains contextes, les dirigeants militaires peuvent négocier directement avec les partis politiques civils. Dans le cas d'un processus de paix post-conflit, un certain nombre de groupes armés peuvent chercher à être représentés à la table des négociations constitutionnelles. Dans un contexte autoritaire civil, les institutions du secteur de la sécurité peuvent rester suffisamment liées à un parti politique ou à un dirigeant en particulier, pour exercer par leur entremise leur influence sur les négociations. Enfin, il convient d'éviter d'envisager le secteur de la sécurité comme un monolithe. En effet, les différentes institutions du secteur de la sécurité peuvent avoir des intérêts différents. De plus, les armées sont souvent divisées entre une ligne « dure » et une ligne « modérée ».

En somme, il est probable que le contexte de la transition détermine les principales questions constitutionnelles, l'étendue potentielle de la réforme constitutionnelle, le rythme du changement, le format des négociations et l'identité des parties qui y participent. Les considérations de contexte les plus importantes ont habituellement trait à la forme et au profil du secteur de la sécurité, à la fois étatique et non étatique, aux intérêts des agences du secteur de la sécurité, et à l'éventuelle position de force de leurs dirigeants dans les négociations. Pour comprendre l'issue probable d'une transition et les modalités d'une transition constitutionnelle, particulièrement en ce qui concerne la RSS, il est nécessaire d'analyser, dans un premier temps, l'ensemble de ces facteurs contextuels majeurs.

Nous examinerons ci-après la pratique comparative quant au rapport entre l'élaboration des constitutions et la RSS. Bien que ces questions soient, pour beaucoup, intimement liées

entre elles, elles peuvent être réparties en six thèmes : le contrôle civil ; la séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité ; les instruments juridiques ; le séquençement ; les amnisties et la justice transitionnelle ; et les intérêts économiques.

## 4. Le contrôle civil

---

Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité implique que les gouvernements civils aient « l'autorité sur les décisions relatives aux missions, à l'organisation et à l'emploi » au sein de l'appareil de sécurité étatique (Trinkunas 2005, p. 5). C'est un équilibre délicat : l'armée, la police et les services de renseignement doivent faire preuve de loyauté envers la constitution et ses institutions et se trouver sous contrôle civil, tout en étant protégés d'une utilisation à des fins partisans par les autorités civiles. De surcroît, ils doivent être suffisamment forts pour réagir aux menaces internes et externes à la sécurité, tout en continuant à obéir et à rendre des comptes aux institutions et aux responsables publics ayant pour seule arme la force du droit.

L'une des pièces maîtresses courantes du contrôle civil est l'établissement d'un ministère civil au sommet de la structure de commandement de chaque institution du secteur de la sécurité. Cela signifie que chaque institution dépend d'un responsable civil, investi de la responsabilité politique des actions de ladite institution. L'interposition d'un ministre et d'une administration professionnelle expérimentée limite également les abus de pouvoir en faisant office de tampon entre le chef du gouvernement et le secteur de la sécurité. L'Indonésie et l'Irak fournissent deux exemples de constitutions post-autoritaires dans lesquelles l'armée dépend directement du chef du gouvernement, ce qui contourne tout débat ou consultation avec ou au sein du conseil des ministres. Ces constitutions diffèrent de la Constitution de l'Afrique du Sud, qui dispose que les forces de défense et la police doivent dépendre de deux membres du gouvernement distincts (articles 202(1) et 206(1) respectivement), et que ces deux institutions doivent chacune être dotées d'un secrétariat civil distinct (articles 204 et 208 respectivement).

Par ailleurs, les commissions parlementaires sont un outil important et efficace pour l'exercice du contrôle civil. Bien qu'il existe parfois des problèmes en termes de capacités, notamment d'expertise nécessaire pour poser les bonnes questions et comprendre les réponses données, problèmes accentués dans les contextes de rotation électorale élevée, une forte implication du corps législatif dans les questions de sécurité est un bon indice prédictif de relations démocratiques entre autorités civiles et militaires. Les commissions parlementaires sont notamment chargées d'organiser des débats sur la législation dans le domaine de la sécurité, d'exercer un contrôle en pratiquant des auditions et en recevant des rapports, de participer à la décision de déployer les forces armées, et de contrôler le budget et les dépenses des institutions du secteur de la sécurité. Bien que l'efficacité du contrôle parlementaire dépende d'un ensemble de facteurs extérieurs au texte constitutionnel, il demeure nécessaire que la constitution attribue au pouvoir législatif un pouvoir de contrôle important et étendu (voir, par exemple, les articles 55 et 56 de la Constitution de l'Afrique du Sud), et ne prévoit aucun mécanisme permettant explicitement de bloquer ce contrôle. Par exemple, l'article 203

de la Constitution de l'Égypte de 2014 prévoit que le Conseil national de défense, un organe composé d'une majorité de militaires, débatte du budget de l'armée. Ce budget est ensuite présenté sous la forme d'une somme globale dans le budget de l'État, empêchant la Chambre des représentants d'exercer le moindre contrôle. D'autres mécanismes de contrôle peuvent être envisagés lors de l'élaboration de la constitution, par exemple des rapports obligatoires au parlement (voir l'article 207(5) de la Constitution de l'Afrique du Sud, qui impose aux commissaires de police provinciaux de faire un rapport annuel à leur assemblée législative respective), la création d'un mécanisme de plainte (voir l'article 206(6) de la Constitution de l'Afrique du Sud, qui traite des plaintes contre la police au niveau provincial), ou encore, la création d'organes de contrôle indépendants.

Un exemple d'organe de contrôle indépendant ancré dans la constitution est la Commission nationale des services de police, prévue par l'article 246 de la Constitution du Kenya de 2010. L'organe se compose de l'Inspecteur général de la police et de ses deux adjoints, deux fonctionnaires de police à la retraite, une personne qualifiée pour être juge à la Haute Cour et trois personnes s'étant distinguées par leurs états de service dans la fonction publique. En Afrique du Sud, l'article 210(b) de la Constitution prévoit la désignation d'un inspecteur indépendant, exerçant un contrôle civil sur les activités de tous les services de renseignement. La loi d'habilitation, *Committee of Members of Parliament on and Inspectors-General of Intelligence Act* [loi sur la Commission parlementaire et les inspecteurs généraux du renseignement] de 1994, amendée par *Intelligence Services Control Amendment Act* [loi d'amendement du contrôle des services de renseignement] de 1999, crée également une commission parlementaire dotée de pouvoirs de contrôle bien définis concernant toutes les activités de renseignement.

Lors de la création de ces organes et mécanismes de contrôle, il peut également être important de réfléchir à leur composition politique et ethnique. Ainsi, l'article 246(4) de la Constitution du Kenya dispose que la Commission nationale des services de police doit « refléter la diversité ethnique et régionale du peuple du Kenya » (Kenya 2010). Quant à la Commission permanente conjointe sur le renseignement de l'Afrique du Sud, elle doit représenter les partis politiques sur une base proportionnelle, en fonction d'une formule ancrée dans la législation.

## 5. La séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité

---

L'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la conception des constitutions démocratiques est la séparation des pouvoirs, fondée sur l'idée que la fragmentation et la répartition des pouvoirs étatiques entre différentes institutions est un garde-fou contre la tyrannie. Un principe similaire s'applique au secteur de la sécurité. Dans un régime démocratique, il doit exister une séparation claire entre le rôle de l'armée (protéger contre les menaces extérieures), de la police (maintenir l'ordre public) et des services de renseignement (recueillir des informations d'intérêt national et évaluer les menaces internes et externes à la sécurité). Cette séparation doit être précisée par un cadre constitutionnel et législatif qui définit et limite les mandats et missions des différentes institutions du secteur de la sécurité et établit pour chacune d'elles une structure institutionnelle distincte. Ces normes servent deux objectifs : extraire les services de sécurité de la sphère politique et compliquer la tâche aux autorités civiles désireuses d'exploiter les services de sécurité à des fins partisans.

Ainsi, en Argentine, la loi de défense nationale (1988) et la loi de sécurité intérieure (1992) constituent le fondement juridique de la distinction entre menaces internes et menaces externes, ces dernières relevant des affaires militaires. De même, en Espagne et au Chili, le cadre juridique pour la séparation des fonctions a été entériné plusieurs années après la transition démocratique initiale. En Afrique du Sud, de nombreux éléments de l'armée en avaient eu assez de répondre aux menaces politiques internes et étaient résolus à se désinvestir de la sécurité interne avant même la transition démocratique de 1994. Si l'on ajoute à cela les révélations selon lesquelles des unités militarisées secrètes de la police sud-africaine étaient actives au-delà des frontières du pays, s'attirant des critiques unanimes, on comprend que l'Afrique du Sud était prête à ancrer dans la Constitution la distinction entre le rôle de la police et celui de l'armée. La Constitution de l'Afrique du Sud définit donc clairement, dans les articles 200(2) et 205(3), les rôles respectifs des forces de défense et de la police <sup>1</sup>.

Dans les États fédéraux, la séparation des pouvoirs entre les agences du secteur de la sécurité est devenue une question de répartition des compétences. Se pose alors la question de l'échelon des pouvoirs publics qui dispose de l'autorité sur les différentes institutions de sécurité (Leuprecht, Kölling et Hataley 2019). Dans les États fédéraux, l'armée et les services de renseignement sont souvent contrôlés par le gouvernement fédéral. Les services de police dépendent en revanche des échelons infranationaux, l'Afrique du Sud faisant figure d'exception notable. En situation post-conflit après une insurrection régionale, une question importante est le sort des milices rebelles. Au Myanmar, en 2009, plusieurs organisations ethniques armées (OEA) ont accepté de devenir le corps des Garde-frontières du pays, sous le contrôle de l'armée nationale. Une autre option pour les milices rebelles consiste à devenir

une force de police à un niveau infranational, comme cela a été proposé aux autres OEA au Myanmar.

L'état d'urgence est un scénario dans lequel une confusion entre le rôle de la police et celui des forces armées peut s'installer. Les constitutions démocratiques prévoient souvent la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains de l'exécutif et l'élargissement du mandat des forces armées pour gérer les catastrophes naturelles, mettre fin aux troubles violents internes ou réagir à des circonstances exceptionnelles. Ces situations peuvent être exploitées par des gouvernements aux penchants autoritaires, et c'est souvent le cas. Voilà pourquoi les cadres constitutionnel et législatif qui régissent ces états d'exception doivent être conçus avec soin. Au niveau de la constitution, il faut notamment : définir et limiter les motifs pour lesquels un état d'urgence peut être déclaré ; attribuer au parlement un rôle concret pour approuver l'état d'urgence, prolonger sa durée et contrôler l'action de l'exécutif pendant la période d'état d'urgence ; et définir un ensemble de droits et libertés ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation<sup>2</sup>. De surcroît, la loi et les actes réglementaires devraient définir clairement le rôle, les droits et les obligations des forces armées et de la police dans l'exercice de leurs pouvoirs en de telles circonstances.

La distinction entre les rôles respectifs des institutions du secteur de la sécurité peut également être floue dans des situations autres que l'état d'urgence. Un ensemble de menaces à la sécurité, notamment le terrorisme international et le trafic de stupéfiants, mettent cette distinction à rude épreuve dans la mesure où ces menaces nécessitent une réponse coordonnée entre les dirigeants des différentes institutions du secteur de la sécurité et les représentants politiques. Ces dernières années en particulier, de nombreuses démocraties ont adopté une approche interministérielle pour répondre à ces défis. Par exemple, la Constitution du Kenya de 2010 établit un Conseil national de sécurité (NSC) composé du président, du vice-président, des ministres de la Défense, des Affaires étrangères et de la Sécurité intérieure, du procureur général, ainsi que des chefs de l'armée, du Service national de renseignement et de la police. Si les organes de la nature du NSC rendent difficile un respect strict des hiérarchies ministérielles, ils permettent en revanche une meilleure coordination et un meilleur partage des renseignements, et répondent aux attentes des citoyens, à savoir que le gouvernement dans son ensemble assume la responsabilité d'assurer la sécurité.

L'exemple kenyan est riche d'enseignements à deux autres égards. D'abord, le NSC est composé d'une majorité d'acteurs civils, dûment épaulés par des professionnels de la sécurité. Cette configuration est importante pour que le pouvoir décisionnaire reste entre les mains des personnes investies d'un mandat démocratique et responsables de leurs actes devant les citoyens. Ensuite, une autre caractéristique de tels organes est que le besoin manifeste de conserver secrètes leurs délibérations peut compliquer le contrôle des décisions publiques dans le domaine de la sécurité nationale. Pour répondre à ce problème, l'article 240(7) de la Constitution du Kenya intime au NSC de faire un rapport annuel au parlement. En outre, la loi d'application correspondante (loi relative au Conseil national de la sécurité de 2012) dispose que le parlement peut sommer le NSC de produire un rapport sur n'importe quel sujet, et impose au NSC d'élaborer une réglementation sur la confidentialité, tout en précisant que celle-ci doit être approuvée par le parlement ; cette réglementation détermine par ailleurs dans quelle mesure la confidentialité des travaux du NSC limite le droit à l'accès aux informations.

Le cadre constitutionnel et législatif doit établir une distinction claire entre les rôles et l'architecture institutionnelle associée aux différentes institutions de sécurité. En même temps, les conseils nationaux de sécurité peuvent être des organes indispensables à la coordination de la sécurité, au partage des renseignements et à la réponse interministérielle aux menaces. Leur composition doit cependant être à majorité civile, et il convient d'œuvrer

avec soin pour instaurer un équilibre entre l'impératif de confidentialité et le besoin de procédures de contrôle adéquates.

#### Notes

1. L'article 200(2) prévoit que : « Le but premier des forces de défense est de défendre et de protéger la République, son intégrité territoriale et son peuple, conformément à la Constitution ». L'article 205(3) dispose que : « Le but des services de police est de prévenir, de combattre et d'instruire les infractions pénales, d'assurer le maintien de l'ordre public, de protéger les habitants de la République et leurs biens, et d'appliquer la loi » (Afrique du Sud 1996).
2. Pour plus d'informations sur la conception des pouvoirs d'urgence en démocratie, voir Bulmer (2018).

## 6. Les instruments juridiques

---

Dans un contexte de transition constitutionnelle, un des principaux défis consiste à déterminer ce qui figurera dans le texte constitutionnel et ce qui relèvera des lois et des actes réglementaires. La constitution devrait-elle couvrir les questions abordées précédemment en détail, en termes généraux, ou pas du tout ? Il est peu probable que les parties en présence aient vraiment la latitude de déterminer ce qui sera abordé au cours des négociations constitutionnelles et ce qui sera décidé ultérieurement. En effet, cela dépend dans une grande mesure des facteurs contextuels évoqués dans la section 3, ainsi que de la culture constitutionnelle du pays en question. Il est néanmoins important que les parties prenantes et les conseillers soient conscients des arbitrages potentiels et de leurs conséquences.

D'une part, des dispositions détaillées inscrites dans la constitution sont plus difficiles à modifier qu'une loi ordinaire. Et ce, dans un sens ou dans l'autre : au Kenya et en Afrique du Sud, les textes constitutionnels entérinant les réformes du secteur de la sécurité sont, en comparaison d'autres, très détaillés. À l'opposé, en Égypte et en Indonésie, certaines dispositions de la Constitution empêchent une réforme démocratique du secteur de la sécurité. D'autre part, une transition peut avoir lieu dans un climat de méfiance, notamment vis-à-vis d'un régime militaire sortant. La réforme peut être plus étendue si elle est effectuée progressivement, tandis que la poursuite d'un changement radical dans le cadre de la transition constitutionnelle peut entraîner l'interruption des négociations ou une rébellion militaire.

Dans certains systèmes juridiques, une option intermédiaire peut consister à recourir à des lois organiques pour constituer et régir les institutions du secteur de la sécurité. L'Espagne et le Chili sont deux exemples de pays où le texte constitutionnel a couvert seulement une part mineure de la RSS, laquelle a été accomplie progressivement grâce à des lois organiques négociées au fur et à mesure.

Indépendamment du niveau de détail figurant dans une constitution, une législation de mise en œuvre, quelle qu'en soit la forme, est toujours nécessaire. Celle-ci sera décidée par le futur législateur. Bien que les constitutions puissent contraindre et orienter le processus législatif, il existera toujours un espace pour les antiréformistes qui souhaiteraient se servir de la législation pour revenir en arrière. Ainsi, au Kenya, une loi adoptée après la Constitution de 2010 a réduit l'indépendance de l'Inspecteur général, en partie parce que la police elle-même n'était pas suffisamment favorable à l'étendue de la réforme envisagée par la Constitution.

Enfin, même lorsque les constitutions se cantonnent à des objectifs généraux pour la RSS ou n'abordent pas le sujet, il convient tout de même de limiter le pouvoir de l'exécutif sur les institutions du secteur de la sécurité, surtout en situation d'état d'urgence (Bulmer 2018).

## 7. Le séquençement

---

Le calendrier a également une influence sur le choix de l'instrument juridique utilisé pour mettre en œuvre une RSS : la constitution, les lois organiques, les lois ordinaires et/ou les décrets. Il existe trois scénarios généraux de séquençement de la RSS et de la transition constitutionnelle :

1. **Une RSS précédant la réforme constitutionnelle** : L'armée perd le pouvoir politique et le passage d'un régime militaire à la démocratie, comprenant certains éléments de la RSS, s'effectue avant la réforme constitutionnelle, laquelle est ensuite uniquement destinée à formaliser et à entériner les réformes déjà convenues. L'Argentine, l'Indonésie et l'Irak en sont trois exemples.
2. **Une RSS succédant à la réforme constitutionnelle** : La réforme constitutionnelle précède toute RSS significative. Cette dernière se déroule de manière progressive et échelonnée au cours des années suivantes. Le Chili, le Ghana et l'Espagne en sont l'illustration.
3. **Une RSS concomitante de la réforme constitutionnelle** : Une réforme significative du secteur de la sécurité intervient en même temps que la réforme constitutionnelle et par son biais. Le Kenya et l'Afrique du Sud en fournissent deux exemples.

Les variations dans le séquençement reflètent nettement les leviers d'influence et le pouvoir de négociation dont disposent les institutions du secteur de la sécurité. En Argentine, la chute de la junte militaire a été précipitée par sa défaite lors de la guerre des Malouines. Le passage du régime militaire à la démocratie en 1983 s'est effectué en partie par des décrets du pouvoir exécutif, codifiés, par la suite, dans la législation, et s'est reflété bien plus tard dans les réformes constitutionnelles de 1994. En Irak, l'armée a été démantelée après l'invasion de 2003.

Au Chili, l'armée avait une position plus avantageuse, et les réformistes n'étaient pas sûrs de conserver le pouvoir. Dans ce contexte, l'armée a pu inclure, dans les amendements constitutionnels et les lois, la protection de ses prérogatives institutionnelles dans le domaine du budget, des pensions, de la représentation politique et de l'immunité face aux poursuites lors des négociations de transition. Ces dispositions ont constitué un ensemble d'obstacles juridiques à la RSS, qui s'est déroulée progressivement sur de nombreuses années. Le Conseil de sécurité nationale n'a été réformé qu'en 2010 avec l'adoption de la nouvelle loi sur la Défense nationale, et la police, précédemment sous le contrôle du ministère de la Défense, est passée sous l'égide du ministère de l'Intérieur en 2011.

En Afrique du Sud et au Kenya, la RSS et la transition constitutionnelle se sont déroulées plus ou moins en parallèle. Les deux pays ont inclus dans leur Constitution respective des dispositions relativement élaborées régissant les institutions du secteur de la sécurité. Dans ces cas, les institutions du secteur de la sécurité ayant un niveau de pouvoir modéré, la RSS a été intégrée à l'agenda de la réforme constitutionnelle et négociée dans ce cadre, au même titre que d'autres questions. Alors que les membres du secteur de la sécurité ont exercé une influence sur les réformes structurelles internes au secteur, ils n'ont pas participé aux accords politiques pour la nouvelle démocratie constitutionnelle.

Il convient également de reconnaître que même dans les cas où la RSS s'est déroulée avant ou en même temps que la réforme constitutionnelle, les transitions se sont opérées sur une longue période. Dans tous les cas, les relations entre les institutions civiles et celles du secteur de la sécurité ont continué d'évoluer, et sont restées l'objet de négociations pendant de nombreuses années suivant la fin de l'ancien régime. Il n'existe aucun modèle type de séquençement, et, comme expliqué plus haut, celui-ci dépend, en grande partie, de la marge de manœuvre des différents acteurs. Deux principes peuvent malgré tout être dégagés de l'exemple sud-africain, qui a eu une influence considérable sur plusieurs transitions démocratiques depuis :

1. La RSS, le processus de démocratisation et la réforme constitutionnelle sont intrinsèquement liés. Le processus d'élaboration de la constitution peut donc être un forum de négociation important pour redéfinir la relation entre les institutions civiles et celles du secteur de la sécurité.
2. Lorsque cela est possible, la définition de principes et d'objectifs généraux dans la constitution peut être une première étape décisive pour maximiser les chances d'une RSS de grande ampleur. Les détails peuvent – et, le plus souvent, devraient – relever de la législation.

## 8. Les amnisties et la justice transitionnelle

---

La responsabilité pénale pour des violations des droits humains commises dans le passé constitue souvent une question primordiale et une source de dissensions lors d'une transition constitutionnelle, tant dans un contexte post-conflit que dans une situation post-autoritaire. Une transition constitutionnelle vers un régime démocratique peut placer l'autorité étatique, y compris le pouvoir d'engager des poursuites judiciaires, entre les mains des opposants politiques d'une partie prenante. Ainsi, la question des amnisties se pose fréquemment lors des négociations constitutionnelles, bien que le droit international interdise les amnisties générales.

Les amnisties sont souvent abordées avant la transition constitutionnelle, dans le cadre de négociations de cessez-le-feu ou d'accords de paix. Les constitutions servent ensuite à entériner une amnistie (comme au Ghana), à définir la composition du corps législatif et son processus décisionnel pour que l'amnistie décidée par voie législative soit difficile à abroger (Chili), ou à protéger l'amnistie contre tout recours juridictionnel (Afrique du Sud). Lorsqu'une amnistie est consacrée par la constitution, elle s'accompagne souvent de seuils d'amendement extrêmement élevés afin d'offrir aux auteurs de violations des garanties supplémentaires qu'ils ne seront pas poursuivis (par exemple, aux Fidji, au Ghana, en Gambie et au Myanmar).

Lorsqu'une amnistie n'est pas protégée par un ancrage constitutionnel, elle peut être plus facile à révoquer ultérieurement, si cette demande bénéficie d'un appui croissant de la sphère politique et de la société civile, tandis que la position de l'armée s'affaiblit. L'expérience de l'Argentine montre que les fluctuations de l'influence de l'armée peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre des amnisties et leur révocation. En 1983, juste avant de quitter le pouvoir, le gouvernement militaire a adopté une loi d'amnistie. Le gouvernement civil a, par la suite, abrogé cette loi, et plusieurs anciens dirigeants militaires ont été poursuivis puis condamnés, suscitant une réaction hostile au sein de l'armée ainsi que quatre tentatives de rébellion. Craignant un coup d'État, le gouvernement a adopté des lois d'immunité entre 1986 et 1987 pour privilégier la stabilité démocratique. Ces lois ont mis un terme à tous les procès pénaux et gracié les personnes condamnées ou faisant l'objet d'une instruction en cours. Cependant, au cours des années suivantes, l'influence de l'armée s'est étiolée, et les organisations de défense des droits humains ont gagné en importance. Ainsi, la Cour suprême a annulé les lois d'immunité et déclaré le recours à la grâce comme étant inconstitutionnel car il ne respectait pas les engagements de l'Argentine en vertu du droit international.

Au-delà des amnisties, les liens entre justice transitionnelle et transition constitutionnelle sont multiples, et il convient de se distancier de l'idée très répandue selon laquelle la responsabilité pénale est la seule composante de la justice transitionnelle (Cats-Baril 2019).

Les négociations constitutionnelles peuvent favoriser ou, au contraire, limiter la justice transitionnelle et ses différentes composantes, notamment le droit à la vérité, le droit aux réparations, le droit à la justice et les garanties de non-répétition.

Les récits historiques consacrés dans les textes constitutionnels ont leur pertinence pour la RSS car ils peuvent refléter une version particulière du rôle de l'armée et d'autres groupes armés dans le conflit. Les réformes institutionnelles qui placent des contraintes sur le pouvoir exécutif et garantissent le contrôle civil du secteur de la sécurité (voir Section 4) peuvent être considérées comme un renforcement des garanties de non-répétition.

## 9. Les intérêts économiques

---

Dans les régimes non démocratiques, les institutions du secteur de la sécurité et leur personnel ont souvent des intérêts économiques divers et peuvent être des acteurs économiques majeurs. La question des intérêts économiques est tout aussi importante que la celle de la responsabilité pénale. L'ampleur des intérêts économiques varie, mais dans presque tous les contextes où l'armée a un rôle politique, elle a également un rôle économique. En effet, dans les régimes sous contrôle militaire *de facto*, comme en Égypte, le rôle économique de l'armée peut s'étendre à des pans entiers de l'économie nationale, et l'armée détient parfois d'importants avoirs fonciers.

Lors d'une transition démocratique, il est nécessaire de déterminer s'il est opportun de maintenir les avantages économiques dont disposent les services de sécurité pour les convaincre de laisser la transition s'opérer, ou de mettre fin à ces avantages économiques et autres privilèges dont ils bénéficient, au risque de mettre en péril la transition. Cette question peut s'avérer compliquée dans les contextes où le budget de l'armée est si limité qu'elle doit tirer des revenus d'une activité économique pour couvrir complètement ses coûts opérationnels. Par exemple, en Indonésie, le président Yudhoyono n'avait pas vraiment d'autre choix que de renoncer à son ambition d'éliminer ou de réduire considérablement l'implication de l'armée dans l'économie du pays, car cette mesure aurait probablement braqué non seulement les officiers supérieurs, mais aussi la majorité du personnel militaire, car la situation financière des membres de l'armée se serait certainement dégradée.

De même, les dirigeants civils du Chili ont réussi à convaincre la junte militaire de se retirer de la sphère politique en permettant au service de sécurité de garder le contrôle sur son budget, ses avantages et sa structure de commandement. La Loi constitutionnelle organique sur les forces armées de 1990, adoptée après l'élection du président Aylwin mais avant sa prise de fonction, a notamment indexé le budget de l'armée sur l'inflation, éliminé les débats parlementaires sur le budget de l'armée au Congrès et garanti à l'armée un certain degré d'autonomie.

Il est également indispensable de comprendre comment la réforme constitutionnelle, par le biais du remaniement de la composition et des responsabilités des institutions publiques, a un effet sur l'économie politique de la transition. Dans de nombreuses transitions post-conflit, une difficulté consiste à trouver dans l'économie de paix des revenus en remplacement de ceux provenant de l'économie de guerre. Souvent, les salaires versés par les organismes publics et les opportunités de rente liées aux emplois dans la fonction publique sont les principales sources de revenus après la transition. La réforme constitutionnelle et les règles des organismes publics qui en résultent peuvent inciter les militaires à déposer les armes et à intégrer la vie civile ou, au contraire, les en dissuader.

Ainsi, après les révolutions de 2011-2012 en Égypte, l'agenda politique soulevait la question de savoir s'il convenait d'élire les gouverneurs, responsables locaux et gouverneurs provinciaux, qui avaient été jusqu'alors désignés par le pouvoir exécutif national. Sous les régimes précédents, les autorités locales constituaient un forum important pour la coopération entre civils et militaires. Les militaires à la retraite ont obtenu des postes confortables à l'échelon local ou provincial, qui leur fournissaient des salaires et des rentes stables, et en conséquence, ils ont agi en tant que « bras exécutif et sécuritaire parallèle, responsable devant le président par l'intermédiaire des gouverneurs provinciaux qu'il désigne » (Sayigh 2012, p. 6). Faute d'une compréhension de ces aspects de l'économie politique, les débats sur la réforme du cadre constitutionnel s'appliquant aux autorités locales et provinciales n'ont pas anticipé dans quelle mesure l'armée allait bloquer ces réformes, ni les raisons pour lesquelles elle le ferait.

Le Soudan du Sud en est un autre exemple. En 2018, l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud (R-ARCSS) a été adopté. Par la suite, la Constitution a été modifiée, et les institutions politiques ont été élargies. Désormais, le Soudan du Sud dispose du « plus grand parlement de la région, du ratio ministres/population le plus élevé d'Afrique, et du ratio députés/population le plus élevé au monde » (de Waal et Boswell 2019, p. 6). L'accord accroît également la fonction publique, et le gouvernement a, de surcroît, ajouté des postes spécifiques pour récompenser les loyalistes. L'expansion de l'État est présentée comme une « élaboration d'institutions » ou une « décentralisation », mais sa raison d'être consiste à fournir des incitations financières aux groupes armés afin de les convaincre d'accepter l'accord de paix.

En résumé, il est important de comprendre comment une révision du cadre constitutionnel pourrait affecter les intérêts de l'armée, en tenant notamment compte du risque de poursuites pénales, des intérêts économiques ainsi que de l'économie politique régissant les relations informelles entre l'État et l'armée.

## 10. Conclusion

---

La réforme du secteur de la sécurité et l'élaboration de constitutions sont habituellement considérées comme deux questions distinctes. Toutefois, en pratique, elles sont intimement liées. En outre, la réussite d'une transition vers une démocratie constitutionnelle dépend de la réponse apportée aux problématiques relatives au secteur de la sécurité. Dans ce document d'orientation, nous avons cartographié la relation entre la RSS et la réforme constitutionnelle, souligné l'importance du contexte dans lequel ces processus se déroulent, et comparé les pratiques sur six questions : le contrôle civil ; la séparation des fonctions et les conseils nationaux de défense et de sécurité ; les instruments juridiques ; le séquençage ; les amnisties et la justice transitionnelle ; et les intérêts économiques. Bien qu'il n'existe aucune réponse miracle à ces questions, il y a beaucoup à apprendre de la manière dont d'autres pays les ont appréhendées.

## Références bibliographiques

---

- Afrique du Sud, République d', Constitution de la République d'Afrique du Sud (1996), <<http://www.constitutionnet.org/vl/item/constitution-republic-south-africa-1996-english>>, consulté le 20 août 2020
- Barany Z., Bisarya S., Choudhry S. et Stacey R. (dir.), *Security Sector Reform in Constitutional Transitions* [La réforme du secteur de la sécurité dans un contexte de transition constitutionnelle], Oxford, Oxford University Press, 2019
- Bulmer E., *Emergency Powers* [Les pouvoirs d'urgence] Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n°18 d'IDEA International, Stockholm, IDEA International, 2018, <<https://doi.org/10.31752/idea.2018.29>>
- Cats-Baril A., *Moving Beyond Transitions to Transformation : Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building* [Des transitions aux transformations : Les interactions entre justice transitionnelle et élaboration de constitutions], document d'orientation n°22 d'IDEA International, Stockholm, IDEA International, 2019, <<https://doi.org/10.31752/idea.2019.39>>
- De Waal A. et Boswell A., *South Sudan: The Perils of Payroll Peace* [Soudan du Sud. Les risques d'une paix négociée en échange d'emplois »], Conflict Research Programme, Payroll Peace Memo, 4 mars 2019, Londres, London School of Economics and Political Science, <<https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/Conflict-Research-Programme/crp-memos/Revisiting-payroll-peace-final-updated.pdf>>, consulté le 20 août 2020
- Dixon R. et Ginsburg T., *Deciding not to decide: deferral in constitutional design* [Choisir de ne pas choisir. Que remettre à plus tard dans la conception de constitutions ?], *International Journal of Constitutional Law*, 9/3-4, 2011, p. 636-672, <<https://doi.org/10.1093/icon/mor041>>
- Eisenstadt T., LeVan A. et Maboudi T., *When talk trumps text: the democratizing effects of deliberation during constitution-making, 1974-2011* [Quand la parole l'emporte sur les écrits. Les effets démocratisants de la délibération pendant l'élaboration de constitutions], *American Political Science Review*, 109/3, 2015, p. 592-612, <<https://doi.org/10.1017/S0003055415000222>>

- Hamilton A. et Madison J., « *The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments* » [La structure du gouvernement doit fournir les mécanismes de contrôle appropriés entre les différents ministères], *Le Fédéraliste*, n°51, 8 février 1788, <<https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60>>, consulté le 20 août 2020
- Kenya, République du, *Constitution du Kenya* (2010), <[http://constitutionnet.org/sites/default/files/final\\_constitution\\_of\\_kenya\\_2010.pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/final_constitution_of_kenya_2010.pdf)>, consulté le 20 août 2020
- Lerner H., *Making Constitutions in Deeply Divided Societies* [Élaborer des constitutions dans des sociétés profondément divisées], Cambridge, Cambridge University Press, 2011, <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511793394>>
- Leuprecht C., Kölling M. et Hataley T. (dir.), *Public Security in Federal Polities* [La sécurité publique dans les systèmes fédéraux], Toronto, University of Toronto Press, 2019, <<https://doi.org/10.3138/9781487515805>>
- Salisbury P., « Corruption in Yemen: maintaining the status quo? » [Corruption au Yémen Maintenir le statu quo ?], in Brehony N. et Al- Sarhan S. (dir.), *Rebuilding Yemen: Political, Economic and Social Challenges* [Reconstruire le Yémen : les défis politiques, économiques et sociaux], Berlin, Gerlach Press, 2015, <<https://doi.org/10.2307/j.ctt1df4hh0.6>>
- Sayigh Y., *Above the State: The Officers' Republic in Egypt* [Au-dessus de l'État. La République des officiers en Égypte], The Carnegie Papers, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2012, <[https://carnegieendowment.org/files/officers\\_republic1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/officers_republic1.pdf)>, consulté le 9 juillet 2020
- Trinkunas H. A., *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective* [Le contrôle civil sur l'armée au Venezuela. Perspective comparative], Chapel Hill (NC), University of North Carolina Press, 2005, <[https://doi.org/10.5149/9780807877036\\_trinkunas](https://doi.org/10.5149/9780807877036_trinkunas)>

## À propos des auteurs

---

**Sumit Bisarya** dirige le programme d'assistance aux processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. En cette qualité, il supervise la production de connaissances dans le domaine des processus d'élaboration de constitutions et d'ingénierie constitutionnelle, et fournit une assistance technique aux processus nationaux en la matière dans différents contextes à travers le monde. Auparavant, il était responsable des opérations de terrain auprès de l'*International Development Law Organization*. M. Bisarya est titulaire d'une licence en neurosciences de l'université de Brown, ainsi que d'un doctorat en droit de l'université de Columbia.

**Sujit Choudhry** fait autorité à l'échelle internationale dans le domaine du droit constitutionnel comparé. Depuis plus de 20 ans, il apporte ses conseils en matière de processus d'élaboration de constitutions, ainsi que de la promotion de la démocratie et de la paix, notamment en Égypte, en Jordanie, en Libye, au Myanmar, au Népal, en Afrique du Sud, au Sri Lanka, en Tunisie, en Ukraine, au Yémen et au Zimbabwe. Il est le fondateur et le directeur du Center for Constitutional Transitions. Auteur de plus de 100 articles, chapitres de livres, manuels de politiques publiques, rapports et documents de travail, il a notamment publié : *Security Sector Reform in Constitutional Transitions* [La réforme du secteur de la sécurité dans un contexte de transition constitutionnelle], (Oxford University Press, 2019) ; *Territory and Power in Constitutional Transitions* [Territoire et pouvoir dans un contexte de transition constitutionnelle], (Oxford University Press, 2019) ; *The Oxford Handbook of the Indian Constitution* [Le guide d'Oxford sur la Constitution de l'Inde], (Oxford University Press, 2016) ; *Constitution Making* [L'élaboration de constitutions], (Edward Elgar, 2016) ; *Constitutional Design for Divided Societies* [La conception de constitutions pour les sociétés divisées], (Oxford University Press, 2008) ; et *The Migration of Constitutional Ideas* [Les migrations des idées constitutionnelles], (Cambridge University Press, 2005). Il a enseigné à l'université de Toronto, l'université de New York et l'université de Berkeley (où il a occupé le poste de doyen de la faculté de droit), et est actuellement chercheur invité au Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (centre de recherches en sciences sociales de Berlin).

## À propos des organisations

---

### IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de favoriser la démocratie partout dans le monde, laquelle est à la fois une aspiration humaine universelle et un facteur de développement durable. Pour ce faire, nous appuyons la construction, le renforcement et la protection des institutions et processus politiques démocratiques à tous les niveaux. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les processus, acteurs et institutions démocratiques sont non seulement inclusifs et responsables, mais aussi propices au développement durable pour tous. Nos activités se concentrent sur trois grands domaines d'influence : les processus électoraux, les processus d'élaboration de constitutions, ainsi que la participation et la représentation politiques. Les thèmes du genre et de l'inclusion, de la sensibilisation aux conflits et au développement durable sont pris en compte dans l'ensemble de nos domaines d'intervention. IDEA International œuvre sur plusieurs fronts : il fournit des analyses sur les tendances démocratiques mondiales et régionales ; produit des données comparatives relatives aux bonnes pratiques internationales en matière de démocratie ; offre aux acteurs engagés dans les processus démocratiques une assistance technique et contribue au renforcement de leurs capacités dans le domaine de la réforme démocratique; et engage un dialogue sur les questions qui relèvent du débat public sur la démocratie et sa mise en place. Notre siège est situé à Stockholm, mais nous avons des bureaux régionaux et dans divers pays en Afrique, en Asie et dans le Pacifique, en Europe, en Amérique Latine et dans les Caraïbes. IDEA International est observateur permanent auprès des Nations Unies et accrédité auprès des institutions de l'Union Européenne.

<<https://www.idea.int>>

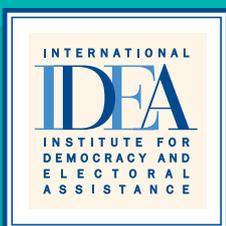
### Le Center for Constitutional Transitions

Le *Center for Constitutional Transitions* (CT) [le Centre pour les transitions constitutionnelles], produit et mobilise des connaissances soutenant l'élaboration de constitutions en rassemblant et en dirigeant des réseaux d'experts internationaux afin de fournir aux décideurs et aux chercheurs de premier plan des solutions politiques fondées sur des données factuelles, en partenariat avec un réseau mondial d'organisations multilatérales, de groupes de réflexion et d'organisations non gouvernementales. Le CT travaille avec plus de 50 experts originaires de plus de 25 pays. Les projets du CT comprennent notamment *Security Sector Reform and Constitutional Transitions in New Democracies* (La réforme du

secteur de la sécurité dans un contexte de transition constitutionnelle dans les nouvelles démocraties) ; *Territory and Power in Constitutional Transitions* (Territoire et pouvoir dans les contextes de transition constitutionnelle) ; *Security Sector Oversight: Protecting Democratic Consolidation from Authoritarian Backsliding and Partisan Abuse* (Contrôle du secteur de la sécurité : protéger la consolidation démocratique des rechutes autoritaires et des malversations partisans) ; et *Semi-Presidentialism and Constitutional Instability in Ukraine* (Régime semi-présidentiel et instabilité constitutionnelle en Ukraine).  
<<http://www.constitutionaltransitions.org>>

La réforme du secteur de la sécurité, le passage à la démocratie et la réforme constitutionnelle sont intrinsèquement liés. Le processus d'élaboration d'une constitution peut donc être un forum de négociation important pour redéfinir les relations entre les institutions civiles et celles du secteur de la sécurité.

Ce document d'orientation entend soutenir conseillers et décideurs dans la gestion de ces transitions complexes. Il analyse la relation entre les processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS) et de réforme constitutionnelle. Bien que les RSS et l'élaboration de constitutions soient considérées comme des questions distinctes, elles sont étroitement liées dans la pratique. La réussite d'une transition vers une démocratie constitutionnelle est tributaire d'une gestion adéquate des questions liées au secteur de la sécurité. Les processus de réforme constitutionnelle et de RSS se recourent lors de la transition d'un régime militaire, d'une guerre civile ou d'un régime autoritaire vers la démocratie.



**IDEA International**

Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
Suède  
Téléphone : +46 8 698 37 00  
Courriel : [info@idea.int](mailto:info@idea.int)  
Site Internet : <https://www.idea.int>

**Le Center for Constitutional Transitions at NYU Law**

139 MacDougal Street  
New York, NY 10012  
USA  
Courriel : [constitutional.transitions@nyu.edu](mailto:constitutional.transitions@nyu.edu)  
Site Internet : <http://www.constitutionaltransitions.org>