Interagir avec les prestataires non étatiques des services de sécurité

Où va l'état de droit ?

Timothy Donais, PhD*

L'état de droit est, de longue date, un élément central dans la programmation de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Dans la mesure où la RSS cherche à garantir que les forces de sécurité sont non seulement efficaces, mais doivent aussi rendre des comptes à l'état et aux citoyens, la vision selon laquelle cette redevabilité est mieux garantie en incorporant la gouvernance de la sécurité dans le cadre de l'état de droit a été relativement peu contestée, à quelques exceptions notables près, malgré les résultats inégaux de la RSS. Dans le contexte des transitions post-conflit en particulier, le discours classique sur la RSS soutient que la (re)consolidation du pouvoir coercitif aux mains de l'état (au sens wébérien du terme) est à la fois justifiée et légitimée par l'instauration parallèle d'un cadre juridique et d'un cadre institutionnel destinés à contraindre et à limiter les bonnes et mauvaises utilisations de ce pouvoir. De même que la RSS est au cœur de l'agenda contemporain du renforcement de l'état, partie intégrante d'un effort plus important tendant à créer des états capables, redevables et à l'écoute, l'état de droit, en tant qu'ensemble de principes et de pratiques cherchant à replacer les relations politiques et socio-économiques dans un cadre transparent et prévisible de règles applicables, occupe encore et toujours une place primordiale dans l'agenda contemporain de la RSS[1].

Or, si ce discours est incontestable du point de vue de sa logique interne et de la façon dont la plupart des acteurs de la RSS distinguent les secteurs de sécurité efficaces des secteurs inefficaces, l'embarras suscité au sein de la communauté élargie de la RSS par l'intérêt croissant porté à la prestation des acteurs non étatiques dans le

---

*Le professeur Timothy Donais a rejoint Laurier en 2008, après avoir enseigné pendant quatre ans au département de science politique de l'université de Windsor. Ses recherches portent sur la consolidation de la paix après un conflit. Il contribue actuellement à un projet de recherches de plusieurs années, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, en examinant les questions de « maîtrise locale » dans les processus de consolidation de la paix. Le professeur Donais a écrit *The Political Economy of Peacebuilding in Post-Dayton Bosnia* (Routledge, 2005) et dirigé la publication de *Local Ownership and Security Sector Reform* (Lit Verlag, 2008).

DONAIS, Timothy, « Engaging Non-State Security Providers: Whither the Rule of Law? », *Stability International Journal of Security and Development*, 6, no 1, 2017, DOI : http://doi.org/10.5334/sta.553.

domaine de la sécurité reste difficile à expliquer. Les prestataires non étatiques de services de sécurité, dans ce contexte, incluent les acteurs, des milices aux groupes de surveillance de voisinage en passant par les chefs traditionnels, exerçant un pouvoir coercitif et assurant la sécurité et la protection de communautés particulières ou de territoires spécifiques, en dehors des services formels de sécurité fournis par l'état lui-même. L'existence de formes hybrides de prestation de sécurité, où les acteurs étatiques et non étatiques coexistent et se superposent, est progressivement admise dans bon nombre d'états fragiles et en conflit. Toutefois, ces « ordres » de sécurité, souvent très désordonnés et intrinsèquement instables, voire violents, engendrent une multitude de frictions là où les compétences revendiquées et contestées des différents prestataires de sécurité s'imbriquent les unes dans les autres. Pourtant, si ces mesures hybrides de sécurité sont reconnues, elles sont rarement considérées comme des solutions viables face aux approches classiques de la RSS. Elles sont tout au mieux vues comme des traits éphémères du paysage transitionnel et tolérées tant que l'État peut exercer son monopole réglementaire de l'usage de la force.

Il est certes difficile d'envisager la RSS en dehors de ces hypothèses statocentrées. Mais les formes hybrides de gouvernance de la sécurité se montrent peu à peu plus durables, plus efficaces et moins facilement supplantées que l'on pensait. S'il est probablement prématuré de déclarer, comme Bruce Baker, que « le futur c'est le non-état », l'idée selon laquelle l'hybridité devrait être incorporée dans la programmation de la RSS gagne du terrain. Elle repose notamment sur des considérations très pragmatiques[2]. Comme l'a souligné Kate Meagher, la volonté d'envisager l'hybridité comme modèle viable de gouvernance de la sécurité procède de l'aspiration à des formes de gouvernance moins sophistiquées et moins coûteuses et de la nécessité progressivement admise de juger les systèmes en place pour ce qu'ils sont, et non pour ce que les étrangers aimeraient qu'ils soient[3]. Conformément aux critiques plus générales portées sur la consolidation de la paix libérale, cette ouverture à l'hybridité est aussi une réponse au triomphalisme et au « managérialisme arrogant » de nombreuses interventions en matière de RSS, animées d'ambitions sociales irréalistes et irréalisables et d'efforts permanents visant à étendre la réalité complexe des pays fragiles et en conflit « sur un lit de Procuste de modèles prédéfinis d'état de droit[4] ».

Ce document étudie le rôle des prestataires non étatiques de services de sécurité dans les contextes de la RSS avec, pour toile de fond, un engagement normatif et politique constant des donateurs en faveur d'une intégration de la RSS dans le cadre de l'état de droit. Pour ce faire, il envisage les possibilités d'un agenda « post-libéral » (si ce n'est post-état de droit) de la RSS, qui se distingue de son précurseur libéral par le souci de façonner des stratégies de RSS basées sur les réalités sociopolitiques existant au sein de la société concernée, plutôt que sur des objectifs idéalisés (et sans doute inatteignables). La prise en compte des conditions de départ au lieu (ou du moins en plus) du résultat final mobilise considérablement les intervenants extérieurs

pour comprendre le contexte local dans toute sa complexité dynamique. D'ailleurs, comme l'explique Amitai Etzioni, vu les limites de l'influence internationale, il est plus judicieux de se baser sur les structures et les tendances existantes « que de chercher à en créer de toutes pièces[5] ». En somme, il convient d'aborder la RSS par le biais d'une analyse des systèmes, basée sur une lecture attentive des acteurs concernés, des structures d'incitation qui s'offrent à eux, des dynamiques institutionnelles et relationnelles qui les relient, et des facteurs possibles de changement. Cela conduit presque inévitablement à une forme de RSS basée sur l'équilibre des forces politiques existantes et leurs interconnexions plutôt que sur des monopoles wébériens délimités et contraints par un cadre de lois capables de régler la vie politique tout en siégeant en dehors de la sphère politique. Du reste, il est illusoire et sans doute inutile d'attendre des donateurs qu'ils mettent de côté leurs engagements traditionnels en faveur de l'état de droit dans leurs interventions en matière de RSS. Ce document explique en effet que si l'on envisage l'état de droit comme l'élément, à développer au fur et à mesure, d'un cadre complexe et évolutif de redevabilité pour la prestation de services de sécurité, il reste la pierre angulaire d'une entreprise plus globale de RSS.

La suite du document s'articule comme suit. La première partie analyse les principes fondamentaux de la RSS classique, en examinant plus particulièrement la prééminence du monopole et de la responsabilité, ainsi que l'immense difficulté à les atteindre l'un ou l'autre, et plus encore l'un et l'autre, dans les délais standard de la plupart des interventions internationales contemporaines. Dans la deuxième partie, le document étudie les relations délicates entre les prestataires non étatiques de services de sécurité et l'état de droit, tout en soulignant pourquoi les mesures de sécurité hybrides, c'est-à-dire associant des acteurs étatiques et non étatiques, sont plus vraisemblablement conflictuelles que collaboratives. La troisième partie expose à grands traits une vision à plus long terme de l'évolution du secteur de la sécurité fondée sur un cadre réglementaire, en mettant en exergue la capacité émergente des institutions d'état à régir, plutôt que monopoliser, la prestation de services de sécurité. La conclusion passe en revue cette analyse dans son ensemble en suggérant que, dans la mesure où la RSS est, au fond, une question de transformation systémique de la prestation de services de sécurité, l'état de droit continue de fournir un référentiel de repères stratégiques afin de guider le processus.

La RSS conventionnelle : une fusion du monopole et de la redevabilité

Louise Andersen constate que le prétendu modèle dominant de la RSS, pivot du projet d'établissement d'une paix libérale dans les états fragiles, « n'implique pas simplement d'apprivoiser le Léviathan de Hobbes, mais d'établir le Léviathan[6] ». Cette caractérisation souligne subtilement l'imbrication des principes de monopole et de

redevabilité à la base de la RSS conventionnelle, tout en évoquant l'immensité de la tâche. Il est clair, depuis un certain temps, que les piètres performances de la RSS sont étroitement liées au fossé séparant à la fois les nobles principes des réalités du terrain, et à l'écart entre d'un côté l'ambition générale de l'agenda de la RSS et de l'autre le temps, les ressources et le capital politique requis pour faire de cette ambition une réalité.

Au sujet du monopole, la programmation de la RSS a mis au jour au court du dernier quart de siècle les attributions limitées de l'état et de son appareil judiciaire et de sécurité dans un grand nombre d'environnements fragiles et en conflit. Selon les chiffres généralement avancés et communément admis (quoique difficiles à vérifier), plus de 80 pour cent des prestations de justice et de sécurité dans les états bénéficiant de la programmation de la RSS sont assurés par des acteurs non étatiques[7]. En effet, l'essence même de la faiblesse ou fragilité d'un état tient en partie à l'incapacité du gouvernement à exercer un contrôle effectif sur le territoire, tandis que le conflit aggrave la fragmentation de la prestation des services de sécurité. Partant, la programmation de la RSS s'est efforcée le plus souvent de surmonter le défi du transfert du pouvoir des acteurs non étatiques, qui pour la plupart se sont montrés récalcitrants à la collaboration, aux acteurs étatiques.

Comme Ken Menkhaus le fait remarquer dans le cas de la Somalie, les efforts consentis pour renforcer le secteur formel de la sécurité dans ce pays « affrontent de puissants courants contraires » : les prestataires non étatiques de services de sécurité sont non seulement plus capables que les acteurs étatiques dans une grande partie du pays, mais ils ont également d'importants intérêts économiques à maintenir le statu quo[8]. La Somalie fournit certes un exemple extrême d'une prestation fragmentée des services de sécurité. Mais l'échec du modèle du monopole de la RSS à appliquer son principe de base s'observe dans bon nombre de situations post-conflit.

La RSS conventionnelle n'a sans doute pas été plus effective quant à la mise en œuvre de son deuxième principe de base : s'assurer que ceux qui exercent une force coercitive se comportent de manière responsable et rendent compte de leurs actions. C'est sur ce point que l'état de droit s'imbrique plus directement dans la gouvernance de la sécurité ; selon la typologie de Thomas Carothers, cela représente la réforme du « troisième type », d'ordre juridique, consistant à renforcer la conformité du gouvernement à la loi et, plus généralement, à mettre en place des mécanismes robustes contraignant le pouvoir exécutif[9]. Dans les environnements instables et incertains en particulier, il n'est pas surprenant que les acteurs dominants voient peu d'intérêt à limiter leur pouvoir en le soumettant, ainsi qu'eux-mêmes, à l'état de droit. En effet, comme Agnès Hurwitz le fait remarquer de façon plus générale, « les programmes cherchant à renforcer ou à ré-établir l'état de droit dans des contextes de consolidation de la paix ont rarement rempli leur objectif minimal de garantie des droits de l'homme, de sécurité ou de développement[10] ». Cela est dû en grande partie au fait

que l'état de droit n'est pas tant une question d'établissement des institutions que de changement des normes. Or un changement normatif s'inscrit presque invariablement dans la durée[11]. En matière de respect et d'observation de principes abstraits comme la justice, la responsabilité et la transparence par les élites nationales en particulier, il y a loin de la coupe aux lèvres : l'analyse coût-avantages et, plus prosaïquement encore, la poursuite de l'intérêt politique et économique individuel pèsent lourd dans la balance. De plus, comme l'a démontré Alex Berg, dans les environnements en conflit, l'état de droit émerge rarement d'une « illumination » des élites. Il résulte plutôt de schémas spécifiques et relativement peu courants des relations entre société et état (notamment dans les régimes ancrés dans des coalitions larges ou fragmentées aux sources de revenus insuffisantes), modifiant les structures d'incitation qui se présentent aux élites, de sorte qu'elles sont plus enclines à accepter les contraintes juridiques et institutionnelles[12].

Vu la difficulté à réaliser l'ambition démesurée sous-tendant le paradigme de la RSS conventionnelle, à savoir d'un côté restaurer les monopoles sur l'usage légitime de la force et, de l'autre, inscrire la gouvernance de la sécurité dans un cadre juridique robuste, l'impérieuse nécessité de se doter de modèles plus réalistes s'est fait sentir. En ce sens, les reproches formulés contre la RSS conventionnelle trouvent un écho chez Marina Ottaway qui, dans une critique plus globale, juge le modèle de reconstruction démocratique attrayant en théorie, mais inenvisageable dans la pratique, du fait de l'immense gouffre séparant les réalités sur le terrain et les objectifs idéalisés[13]. Comme Ottaway, les partisans d'une RSS de deuxième génération aspirent à des analyses plus réalistes et moins présomptueuses qui garantissent cependant un engagement fondamental en faveur de l'amélioration de la sécurité de l'état et de la sécurité humaine dans les pays fragiles et en conflit. Certes les approches hybrides gagnent en réalisme en évitant de recourir aux modèles formels pour renforcer les mécanismes existants de prestation de services de sécurité. Mais l'hybridité implique également, et pour ainsi dire par définition, de réconcilier des pratiques et des principes radicalement différents. Reconnaître la prestation non étatique de services de sécurité tout en affirmant un engagement indéfectible en faveur de l'état de droit, tel est le paradoxe.

Les prestataires non étatiques des services de sécurité et l'état de droit : une relation compliquée

Alors que, ces dernières années, les failles de la consolidation de la paix libérale comme de la RSS conventionnelle se sont fait jour, notamment du fait de l'incapacité de chaque cadre à combler le fossé entre les promesses et les résultats, l'état de droit continue à jouir d'une légitimité forte et incontestée d'une façon quelque peu remarquable. Sans compter que l'état de droit peut être considéré comme un *primus inter pares* parmi tous les grands principes sous-tendant les interventions libérales dans les

états fragiles et en conflit. Autrement dit, l'état de droit est une condition essentielle à la réalisation des principaux biens publics associée au paradigme moderne de la bonne gouvernance, du développement économique aux droits de l'homme, en passant par la démocratisation.

Si la littérature traitant de sa signification et de sa teneur substantielle abonde, l'état de droit peut se définir essentiellement, selon les termes de Thomas Carothers, « comme un système dans lequel les lois sont connues de tous, ont un sens clair et s'appliquent de façon égale à tout le monde[14] ». Comme le souligne également Carothers, l'état de droit est foncièrement dépendant de l'impartialité, de la compétence et de l'efficacité des principales institutions juridiques comme les tribunaux, les procureurs et la police, et plus généralement de l'intégration du gouvernement et de la gouvernance à un cadre juridique global[15].

Deux aspects de cette définition semblent tout particulièrement pertinents pour la réflexion sur la relation entre l'état de droit et la prestation non étatique de services de sécurité dans des contextes transitionnels. Le premier se rapporte à la définition du pouvoir de l'état : tandis que la plupart des visions de l'état de droit incluent des articulations du droit des citoyens à une procédure régulière *et* à l'égalité devant la loi, la principale énigme que les réformateurs juridiques doivent résoudre dans les états fragiles et en conflit est de savoir comment confier le pouvoir à l'état et, en même temps, le contraindre, conformément au principe général selon lequel il n'y a « pas de pouvoir sans responsabilité[16] ». Toutefois, comme Lisa Denney le suggère, les termes « non étatique » et « informel » restent utiles du point de vue analytique lorsque l'on fait référence aux dispositions de sécurité hybride, *précisément* parce qu'ils « témoignent du large éventail d'arrangements qui, d'une certaine façon, opèrent au-delà du filet de responsabilités de l'état[17] ». Autrement dit, admettre la réalité de la prestation *non étatique* de services de sécurité reste un défi si l'on envisage la RSS comme le simple prolongement de l'état de droit dans la sphère de la sécurité, surtout parce que la légitimité des prestataires non étatiques de services de sécurité s'appuie plutôt sur des fondements *extrajuridiques*.

Le deuxième aspect de la définition de Carothers qu'il convient de souligner à cet égard est sa nature apolitique en apparence, avec des lois et des gardiens agissant comme des arbitres neutres de la vie sociale et politique[18]. Mais un tel cadrage de l'état de droit dissimule la réalité autant qu'il la révèle. Étant donné que les lois elles-mêmes, n'étant guère plus que des mots couchés sur le papier, n'ont pas d'autorité intrinsèque, un état de droit (*rule of law*) authentique, par opposition à la règle par le droit (*rule by law*), exige que les éléments composant la société quelle qu'elle soit, et tout particulièrement ceux qui détiennent le pouvoir, consentent de manière intersubjective à se soumettre à l'autorité de la loi abstraite. En ce sens, l'acceptation de l'état de droit de la part des régulateurs et des régulés constitue, du moins dans les contextes démocratiques libéraux, un élément central du contrat social qui gouverne les rela-

tions entre la société et l'état. Historiquement, le consensus social sur le caractère central de l'état de droit comme base de la gouvernance a émergé d'une longue lutte politique, parfois violente (rappelons-nous le long chemin parcouru par l'Angleterre de la Magna Carta à la monarchie constitutionnelle moderne), dont l'issue n'est en aucun cas connue à l'avance. Le principal défi de ceux qui cherchent à intégrer l'état de droit dans les états en confit est, par conséquent, qu'il existe trop peu de bons modèles passant outre les dynamiques violentes et désordonnées de la contestation politique pour construire un consensus entre acteurs sociaux aux pouvoirs différents (et méfiants les uns envers les autres) sur la sagesse, l'attrait et la légitimité de l'état de droit comme principe de gouvernance globale. En définitive, comme l'ont suggéré Janice Stromseth et al., « rares sont les théoriciens de l'état de droit à s'être colletés avec le problème de savoir *comment* des cultures de l'état de droit peuvent être créées[19] ».

Malgré une forte conviction selon laquelle l'état de droit offre le seul cadre viable et durable à une gouvernance de la sécurité responsable et redevable, les modèles classiques de réforme du secteur de la sécurité n'ont jamais véritablement proposé de vision probante sur la façon d'amener le changement. Ils n'ont pas non plus complètement accepté la réalité selon laquelle, dans la plupart des cas, les services étatiques et non étatiques continueront de coexister pendant une période indéterminée, en s'appuyant sur des sources de légitimité très diverses, offrant ainsi des niveaux variables de sécurité ou d'insécurité, et obligeant les citoyens, en tant que consommateurs de la sécurité, à évoluer sur des terrains exceptionnellement complexes[20]. Pour les réformateurs extérieurs, ces terrains ne sont pas moins difficiles à gérer (même s'ils sont moins menaçants du point de vue existentiel), notamment en raison de la difficulté à distinguer les bons acteurs des mauvais et des limites inhérentes à l'effet de levier extérieur. Par conséquent, les donateurs restent focalisés sur la réforme au niveau de l'État des systèmes de sécurité et de justice et négligent la majorité des mécanismes assurant au quotidien des services de sécurité et de justice[21]. À l'inverse, une réflexion sur les « arrangements intérimaires de sécurité », même si la période intérimaire dans ce contexte peut se mesurer non pas en années, mais en décennies, voire en générations, exigerait de s'engager dans la confusion des dispositions existantes en matière de sécurité, plutôt que de les contourner ou de ne pas en tenir compte.

En 2011, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a été l'un des premiers acteurs à vouloir fournir un cadre politique à ce type d'engagement. Soulignant le rôle central de la légitimité dans le cadre de débats plus larges sur la gouvernance, le CAD-OCDE a expliqué que les efforts de reconstruction des états fragiles ou en conflit devraient avoir pour fil rouge la « légitimité fondée », recherchée à travers des « stratégies volontaristes consistant à allier les institutions de gouvernance autochtones indigènes, coutumières et communautaires de gouvernance avec des institutions introduites, similaires à celles des états occidentaux, dans le but de créer une interac-

tion constructive et des ajustements mutuels positifs[22] ». Si l'idée de greffer des normes et des institutions occidentales sur des systèmes préexistants ayant une résonnance sociale et culturelle auprès des populations locales est intéressante, dans la sphère particulière de la prestation de services de sécurité, ces « alliances » entre acteurs étatiques et non étatiques risquent d'être particulièrement tendues. Mais souligner ces tensions n'est pas nier la possibilité ni l'existence de dispositions collaboratives en matière de sécurité entre acteurs étatiques et non étatiques, indépendamment de toute intervention extérieure ; Baker a par exemple décrit ce type précis de collaboration entre les autorités étatiques et les structures coutumières au Somaliland[23]. Il convient de noter que de tels arrangements devraient être exceptionnels et non habituels, en raison justement de la multitude et de la variété des acteurs composant les systèmes de sécurité dans les environnements en conflit, de la nature particulière des relations de puissance dans ces contextes, et des tensions inhérentes à la prestation privée de services de sécurité publique.

Premièrement, l'univers des acteurs non étatiques de sécurité, remarquablement varié, s'étend des chefs traditionnels aux sociétés secrètes, et des groupes de surveillance de voisinage aux gangs, en passant par les milices et les seigneurs de guerre. Ces acteurs peuvent entretenir parfois des liens ancestraux de réciprocité avec leurs communautés clientes, ou bien être nés dans des contextes de conflit, sans grands liens directs et historiques avec des communautés particulières. William Reno, par exemple, a fait la distinction entre les milices protectrices et les milices prédatrices. Les premières dépendent des communautés locales sur le plan des ressources et leur sont liées par un maillage dense de valeurs, de croyances et d'identités[24]. Mais la réalité est plus compliquée, car des acteurs donnés peuvent être simultanément perçus comme prédateurs et protecteurs par différents segments des communautés avec lesquelles ils interagissent, avec une perception évoluant au fil du temps. Plus généralement, Baker et Scheye ont expliqué qu'il n'y a pas de raisons *a priori* de supposer que les acteurs non étatiques sont moins capables de faire respecter les droits de l'homme ou de rendre des comptes, car ils peuvent « refléter plus précisément les croyances et les besoins locaux et être considérés par les autochtones comme plus légitimes[25] ». Certes, les expériences variées de prestation non étatique de services de sécurité menées dans diverses situations montrent que l'état de droit n'est pas un prérequis de la redevabilité : malgré l'écart abyssal en termes de pouvoir entre les prestataires de services de sécurité et les bénéficiaires, des éléments laissent penser que des seigneurs de guerre sont « apprivoisés » par des liens avec des formes plus traditionnelles d'organisation et que des milices, notamment celles qui sont intégrées à des communautés spécifiques, sont « civilisées » sous l'effet de la pression sociale[26]. Toutefois, l'intégration sociale ne garantit pas que les « protégés » pourront demander des comptes en toute fiabilité à leurs « protecteurs », vu la nature changeante et imprévisible de la plupart des arrangements informels de gouvernance : autrement dit, la prestation non étatique de

services de sécurité peut aussi bien affaiblir que renforcer la sécurité de certaines communautés. Le contexte est, sans grande surprise, un paramètre essentiel.

Deuxièmement, comme la RSS a toujours fait partie d'un projet plus vaste axé sur la réorganisation du mode d'exercice et de contrôle du pouvoir dans des sociétés particulières, les arrangements de sécurité hybride peuvent générer une dynamique concurrentielle du pouvoir, tant entre les acteurs étatiques et non étatiques, qu'entre les acteurs non étatiques eux-mêmes, car ils doivent apporter une cohabitation respectueuse et mutuellement consolidante entre prestataires de niveaux différents. D'un côté, dans ces contextes, et étant donné les enjeux élevés et la conviction historique que la prestation de services de sécurité est au cœur même de la définition du statut d'état contemporain, il est peu probable que l'état adhère avec grand enthousiasme à une norme émergente de gouvernance hybride de la sécurité[27]. De l'autre, l'insécurité persistante du « moment » post-conflit et la politique économique de la prestation privée de services de sécurité (quand les ressources manquent, de nombreux prestataires de sécurité ont du mal à résister à la tentation de renforcer l'autorité coercitive, par intérêt politique ou économique) révèlent les risques réels de voir, en l'absence d'un quelconque cadre réglementaire, les luttes persistantes pour le pouvoir et l'autorité tourner très mal. Ce prisme de la dynamique de sécurité concurrentielle permet précisément de comprendre comment la situation post indépendance au Soudan du Sud a dégénéré en guerre.

Troisièmement, comme le font remarquer Baker et Scheye, la justice et la sécurité sont toutes deux, fondamentalement, des biens publics, une réalité dont les dispositions hybrides de sécurité s'accommodent mal[28]. S'il n'y a bien sûr aucune garantie que les prestataires de services de sécurité publique prendront au sérieux leurs responsabilités en matière de sécurité publique (en effet dans les environnements en conflit, une pléthore d'exemples illustre malheureusement l'exploitation des services publics pour servir un intérêt privé), il y a, à tout le moins, une aspiration normative à ce qu'au fil du temps, les forces de sécurité publique agiront au nom de la sécurité publique. À l'inverse, l'hybridité implique une prestation de services de sécurité imbriqués sur plusieurs niveaux où les acteurs non étatiques en particulier offrent des services de sécurité à des segments particuliers de la population, tandis qu'ils représentent pour d'autres des agents d'*insécurité*. Dans ces contextes, la fourniture de services de « sécurité publique » peut s'avérer au mieux inégale et incomplète, tandis que les perspectives d'encouragement d'une multiplicité de prestataires non étatiques adhérant à une philosophie de sécurité publique restent résolument incertaines.

Pour ces raisons, une certaine prudence s'impose quant aux capacités à long terme des arrangements hybrides de sécurité à offrir, aux populations durement éprouvées des états en conflit, de meilleurs résultats en matière de sécurité humaine. En effet, en se référant au contexte spécifique de l'Afrique, Kate Meagher met en garde contre les dangers de l'inversion plutôt que de la maîtrise des tendances essen-

tialistes de la pensée antérieure sur la gouvernance de la sécurité. Comme elle le suggère, dans la mesure où « la condamnation de l'ordre non étatique comme étant institutionnellement destructeur a laissé place à sa célébration en tant que véhicule de formes intégrées de l'ordre et de l'autorité », l'on s'expose au risque de ne pas faire la distinction entre formes constructives et corrosives de l'ordre non étatique[29]. Dans le même temps, l'empressement à adhérer aux arrangements existants en matière de gouvernance de la sécurité, au lieu de s'efforcer de trouver une issue idéale, comporte un danger : celui de perdre de vue le fait que la RSS est foncièrement une question de changement systémique. En effet, la littérature sur la gouvernance des services non étatiques de sécurité a notamment souligné les améliorations tactiques des dispositions de sécurité sur le terrain aux dépens d'une attention plus soutenue sur la façon dont les systèmes de sécurité pourraient être transformés à plus long terme. Nous étudions cette question dans la partie suivante en suggérant que, même dans le contexte de l'hybridité de la sécurité, l'état de droit comme ensemble de principes essentiels de gouvernance peut continuer à offrir une série de repères permettant aux praticiens de la RSS de dépasser la reconnaissance du rôle joué par les prestataires non étatiques de services de sécurité dans les contextes de la RSS pour engager avec eux un dialogue constructif tourné vers l'avenir.

La quadrature du cercle — Une défense qualifiée de l'état de droit

Pour concilier un engagement continu en faveur de l'état de droit et la reconnaissance de la prestation non étatique de services de sécurité, il convient de comprendre que la plupart des partisans des stratégies non étatiques de sécurité ne sont pas aussi radicaux qu'ils en ont l'air à première vue. Implicitement ou explicitement, bon nombre d'entre eux continuent à admettre le rôle crucial, quoiqu'un peu transformé, de l'état au sein d'un cadre évolutif de gouvernance de la sécurité. De la même façon, ils reconnaissent souvent encore l'impératif d'une gouvernance de la sécurité enveloppante au sein d'un cadre fondé sur des règles applicables. Baker et Scheye, par exemple, partent du postulat selon lequel, quelle que soit l'identité spécifique des acteurs *fournissant* des services de sécurité :

> Une fonction de principe d'un état fragile se relevant d'un conflit pourrait être de surveiller, d'autoriser et de réguler les activités des prestataires non étatiques de services. Il ne s'agit plus d'un état défini en termes de monopole du contrôle de la violence et de la coercition, mais plutôt un d'état hautement limité et circonscrit, œuvrant par le biais de partenariats et d'associations uniques avec des acteurs et des organisations non étatiques de la société civile[30].

De même, dans le cadre d'une réflexion plus large sur la nécessité de développer des stratégies non étatiques de RSS, Michael Lawrence défend la notion de l'état régulateur, chargé de définir dans les grandes lignes la prestation de services de sécurité,

« en particulier des normes de droits de l'homme, d'accessibilité et de responsabilité[31] ». Même dans un contexte comme la Somalie, cas classique d'un « État négocié » où les autorités publiques affaiblies n'ont guère d'autre choix que de négocier avec de puissants acteurs non étatiques, Menkhaus conclut que la réglementation par l'état de la prestation privée de services de sécurité reste possible, bien qu'elle fasse partie d'un processus long et tortueux « par lequel les autorités étatiques jouissent finalement d'une primauté sur les prestataires non étatiques et infra étatiques de services de sécurité[32] ».

Par conséquent, il transparaît de ces exposés une théorie incrémentaliste à long terme de la transformation du secteur de la sécurité favorisant un glissement progressif du pouvoir des acteurs non étatiques vers les acteurs étatiques, et en parallèle le repositionnement de l'état comme autorité régulant la prestation des services de sécurité et non qui en détient le monopole. Au centre de cette vision du changement réside la capacité en développement (et la légitimité) de l'état à faire et à mettre en œuvre les règles, les lois et les réglementations. Certes, à court terme, l'état pourrait n'avoir guère d'autre choix que de s'en remettre à la capacité et à la légitimité des prestataires non étatiques de services de sécurité et, à moyen terme, de partager l'autorité avec ces mêmes acteurs. Mais à long terme, l'état souverain devrait affirmer sa primauté sur les acteurs non étatiques dans les affaires de gouvernance de la sécurité, à travers ce que Menkhaus décrit comme une combinaison de négociation, de confrontation et de coopération[33]. Bien sûr rien de cela n'est incompatible avec l'impératif à court terme d'améliorer la gouvernance de la sécurité « existant effectivement » par des efforts constants visant à mettre en place des partenariats, à faciliter la collaboration et à atténuer les frictions avec un large éventail de prestataires de services de sécurité.

Vu sous cet angle, une conception plus souple de la façon dont l'état de droit pourrait au fil du temps lier l'état et le non-état, les prestataires de services de sécurité et les consommateurs, ou encore différents types de prestataires entre eux, pourrait même offrir un cadre raisonnablement contraignant à un engagement international dans le secteur de la sécurité des états fragiles et en conflit. Tout en évitant de tomber dans l'écueil à la fois de l'« orientalisme juridique » et de l'ingénierie sociale conduite de l'extérieur, la force de cette vision peut résider dans sa capacité à combler le fossé entre l'impératif de baser la RSS sur les conditions réellement existantes et la maxime d'Alice au pays des merveilles selon laquelle il faut savoir où l'on va pour espérer y arriver[34]. En ce sens, conceptualiser la RSS sous l'angle d'une expansion graduelle de la capacité de l'état à inclure la prestation des services de sécurité dans un cadre commun de règles permet au moins d'offrir des lignes directrices pour collaborer avec les prestataires non étatiques de services de sécurité sans chercher outre mesure à en normaliser les résultats finals.

Il est important d'adhérer à la vision qu'ont les intervenants extérieurs du changement progressif des systèmes de sécurité, notamment en raison du fossé séparant le besoin de penser le changement en termes systémiques et l'incapacité chronique des

acteurs internationaux, malgré la reconnaissance habituelle de l'holisme comme principe clé de la RSS, à s'engager dans le secteur de la sécurité des états en conflit en tant que systèmes complexes. En effet, l'échec de la coopération, de la coordination et de la planification stratégique reste, à de nombreux égards, le talon d'Achille de l'entreprise de la RSS dans son ensemble. Trop souvent, cette dernière revêt la forme d'une suite de projets discrets, non connectés et limités dans le temps plutôt que d'un plan cohérent et intégré destiné à faire passer les sociétés en conflit de l'insécurité vers la sécurité. Aussi, quand, dans une réflexion du reste excellente sur la gouvernance, Michael Lawrence suggère de définir et de mettre en œuvre des stratégies non étatiques de RSS, il ne ressort pas clairement qui est appelé à les créer, à les superviser ou à les opérationnaliser (exception faite d'une référence générale à la « société civile locale », qui semble mal taillée pour endosser ce rôle)[35]. De même, selon Lawrence, « l'objectif clé de la stratégie non étatique de RSS est l'ouverture de nouveaux canaux de communication et de dialogue entre les prestataires de services de sécurité sur le terrain, les citoyens, la société civile, les acteurs internationaux et l'état[36] ». La proposition est aisément défendable, certes. Mais en l'absence d'un lien cohérent entre la fin et les moyens, elle risque de n'introduire dans la RSS qu'une version de l'hypothèse du contact selon laquelle en mettant les acteurs clés en relation, on suppose que de bonnes choses en résulteront.

Si elle peut s'avérer trop minimaliste pour collaborer effectivement avec des composantes interconnectées et variables de la gouvernance de la sécurité hybride, la stratégie alliant des efforts à l'appui de formes flexibles, larges et spécifiques de gouvernance de la sécurité à l'engagement renouvelé des intervenants de la RSS en faveur d'un « réseau d'action effective », pour reprendre les termes de Robert Ricigliano, semble être plus prometteuse[37]. Comme il le suggère, la pensée systèmes met en exergue les approches itératives, l'apprentissage par la pratique et le travail avec (et dans) le système afin d'identifier et de mettre à profit les occasions d'un changement positif, qui pourrait en fin de compte servir de base pour des changements plus significatifs[38]. Si une analyse et une compréhension minutieuses et nuancées de la dynamique des systèmes sont nécessaires, cela n'implique pas nécessairement une planification et une coordination centralisées et sophistiquées. En revanche, des réseaux de communications ouverts sont requis, ainsi qu'une compréhension commune des objectifs globaux et des règles générales, et la volonté de la part de tous les membres d'envisager les efforts individuels dans le cadre d'une dynamique de réforme plus ample[39]. Dans ce contexte plus général, des efforts continus afin de faire évoluer des systèmes fondés sur les règles pourraient constituer un repère commun vers lequel les actions des intervenants peuvent converger.

Des efforts importants consentis durablement en faveur de l'état de droit et du développement de la capacité de l'état permettraient également de diminuer la résistance des acteurs étatiques à mettre en place des accords externes avec des prestataires

non étatiques de services de sécurité. Comme le montre l'évolution du discours sur la maîtrise nationale, les gouvernements des états fragiles et en conflit (prétendument représentés par le g7+) sont de plus en plus sensibles au non-respect, réel ou perçu, par le donateur, de leurs prérogatives souveraines. Par conséquent, ils ont tenté ces dernières années d'utiliser les engagements internationaux à respecter la « maîtrise nationale » comme un moyen de réaffirmer leur contrôle sur des programmes de réformes post-conflit. Comme l'on pouvait s'y attendre, la sensibilité des élites dirigeantes est particulièrement prononcée dans le domaine de la gouvernance de la sécurité, à la fois parce que la prestation de services de sécurité est de longue date considérée comme l'apanage de l'état et en raison de la valeur intrinsèque des systèmes de sécurité comme moyens de maintenir le contrôle, d'établir la légitimité ou de générer des rentes politiques, sociales ou économiques[40]. Dans les environnements où les gouvernements voient les acteurs non étatiques comme des adversaires empiétant sur leur autorité ou leur légitimité, les stratégies non étatiques de RSS ne tenant pas compte de ces tensions risquent tout d'abord de s'aliéner les appuis essentiels à leur mise en œuvre. Selon les termes d'Erwin van Veen et de Maria Derks, « quand les initiatives de justice et de sécurité sont perçues par les élites comme des menaces potentielles pour leurs propres intérêts, elles sont quasiment sûres d'échouer[41] ».

Paradoxalement, une interaction effective avec les prestataires non étatiques de services de sécurité exige également des stratégies d'engagement, admises de part et d'autre, alignées sur les structures d'incitation se présentant aux élites gouvernantes. Au-delà des appels au pragmatisme, pressant les élites gouvernantes à soutenir toute stratégie améliorant la prestation de services de sécurité, surtout si elles peuvent en retirer un certain crédit, l'intégration des stratégies de RSS dans le cadre plus large du développement d'un état de droit centré sur l'état pourrait aider à compenser les calculs à somme nulle des acteurs aussi bien étatiques que non étatiques. Cela apporterait également aux élites étatiques l'assurance que, à long terme, les tendances favorisent la capacité de l'état à commander et à réguler (sans nécessairement monopoliser), le secteur de la sécurité au sens large. Dans ce contexte également, une politique attentive d'incrémentalisme pourrait être perçue comme un avantage plutôt qu'un inconvénient, surtout au vu de la difficulté à s'assurer que les efforts visant à amener les acteurs étatiques et leurs actions, et pas seulement les prestataires de services de sécurité, dans un cadre réglementaire, ne sont pas perçus comme une menace ouverte aux intérêts des élites.

Conclusion

La recherche constante de méthodes améliorées et viables de réforme du secteur de la sécurité reflète le consensus grandissant sur les inadéquations normatives du modèle du monopole dans la vaste majorité des contextes de réforme. Dans l'esprit du

proverbe « *you can't get there from here* » (Vous ne pouvez pas arriver là-bas d'ici), il y a fort à parier que la plupart des états entreprenant une RSS ne seront pas en mesure d'avoir le monopole de la prestation des services de sécurité sur leur territoire dans un délai réaliste. La solution d'une gouvernance de sécurité hybride, admettant la juxtaposition désordonnée, instable et imbriquée de services de sécurité étatiques et non étatiques dans de nombreux états fragiles et en conflit, semble à l'inverse pâtir d'un défaut de prescription. Autrement dit, si l'hybridité désigne souvent avec justesse une « gouvernance de la sécurité réellement existante », elle est bien moins utile comme feuille de route pour la transformation durable de la prestation de services de sécurité dans les états en conflit.

En mettant tout particulièrement l'accent sur les relations entre la RSS et la promotion de l'état de droit, ce document montre que l'état de droit, même vaguement défini, a un rôle important à jouer, celui d'émettre des lignes directrices stratégiques en matière de RSS. Il est pour cela primordial de séparer les concepts du monopole et de la redevabilité. Tandis que les premières analyses soulignaient la redevabilité *dans le contexte* du monopole de l'état sur l'usage de la force, l'idée soutenue ici, en cohérence avec les apports de la littérature sur les acteurs non étatiques de la sécurité, est double : d'un côté, la redevabilité est au moins aussi importante, si ce n'est plus, dans les situations de gouvernance de sécurité hybride ; de l'autre, l'état de droit offrira à long terme une base plus solide en matière de redevabilité. Le document souligne la capacité croissante de l'état à intégrer la prestation de services de sécurité dans un cadre commun et, *in fine,* applicable de règles. De plus, les réformateurs doivent accepter la réalité d'une période provisoire indéfinie, et l'éventualité de travailler pendant cette période, en comprenant que les normes sous-tendant l'état de droit évoluent lentement et admettant que les relations entre prestataires et consommateurs de services de sécurité seront, dans un avenir prévisible, définies par les différentes configurations de légitimité et de redevabilité.

Envisager la RSS de cette façon implique également et nécessairement de repenser les rapports des intervenants extérieurs avec les systèmes de sécurité et les acteurs de la sécurité dans un contexte de réforme. En premier lieu, comme l'a fait remarquer Lisa Denney, négocier avec les prestataires non étatiques de services de sécurité est « un terrain inconfortable pour les organisations engagées dans les droits de l'homme et les principes de bonne gouvernance[42] ». L'aversion du risque et la répugnance à négocier avec des acteurs qui pourraient par ailleurs être considérés comme peu recommandables représentent par conséquent un premier obstacle majeur à surmonter afin de faciliter la compréhension des prestataires non étatique de sécurité et de commencer à développer « un spectre de partenariats et d'associations uniques » entre les systèmes étatiques et non étatiques[43] ». Dans le même ordre d'idées, les intervenants extérieurs doivent de plus en plus s'envisager comme des facilitateurs plutôt que comme des ingénieurs, afin d'aider à la mise en place des processus, des rela-

tions et des dynamiques qui permettront aux systèmes complexes de sécurité d'évoluer sur des voies constructives, longtemps après que les acteurs extérieurs seront rentrés chez eux. Erwin van Veen et Maria Derks ont en effet clairement appelé la communauté des donateurs à adopter « une approche processus de la programmation », qui combine notamment un engagement à des résultats à court terme (en particulier en soutenant les dispositions existantes qui « fonctionnent » dans un contexte donné), des cadres de résultats flexibles appuyés par des outils sophistiqués de surveillance et d'évaluation, et une compréhension approfondie des structures d'incitation auxquelles les acteurs principaux font face, et des engagements mutuels à long terme (à réaliser sur plusieurs décennies)[44].

Si la RSS est, au fond, une question de réglementation, de gestion et de contrôle du pouvoir coercitif, l'intervention extérieure doit se concentrer non plus sur l'immense (voire irréalisable) défi d'une *nouvelle répartition* du pouvoir, mais sur un cadre réglementaire large et prévisible. En définitive, l'objectif devrait être de relier les initiatives à court terme (en particulier celles qui facilitent les interactions constructives entre les différentes catégories d'acteurs de la sécurité composant les ordres de sécurité hybride) à une stratégie de longue haleine de changement systémique, basée sur l'évolution des dispositions existantes plutôt que sur la superposition d'arrangements extérieurs.

Notes

1. BARNES, Catherine, « Renegotiating the Political Settlement in War-to-Peace Transitions », document commandité par le ministère britannique du Développement international, Londres, GB : Conciliation Services, 20 mars 2009, 3, www.c-r.org/sites/default/files/Renegotiating%20the%20Political%20Settlement_200903_ENG.pdf.

2. BAKER, Bruce, « The Future is Non-State », in *The Future of Security Sector Reform*, SEDRA, Mark, dir., Waterloo, Ontario : The Centre for International Governance Innovation, 2010, pp. 208–228, www.cigionline.org/sites/default/files/the_future_of_security_sector_reform.pdf.

3. MEAGHER, Kate, « The Strength of Weak States? Non-State Security Forces and Hybrid Governance in Africa », *Development and Change* 43, no 5, 2012, pp. 1073–1101, DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2012.01794.x

4. MEAGHER, « *The Strength of Weak States?* », p. 1076 ; RAEYMAEKERS, Timothy, MENKHAUS, Ken, VLASSENROOT, Koen, « State and Non-State Regulation in African Protracted Crises: Governance without Government? », *Afrika Focus* 21, no 2, 2008, p. 10.

5. ETZIONI, Amitai, « Bottom-up Nation-building », *Policy Review* 158, 2009-2010, p. 54.

6. ANDERSEN, Louise, « *Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding* », document de travail 31, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2011, p. 12, www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/security_sector_reform_and_the_dilemmas_of_liberal_peacebuilding_1.pdf.

7. DENNEY, Lisa, *Non-state Security and Justice in Fragile States: Lessons from Sierra Leone*, document d'information No 73, Londres, GB : Overseas Development Institute, avril 2012, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7640.pdf ; ALBRECHT, Pe-

ter, KYED, Helene Maria, « Introduction : Non-state and Customary Actors in Development Programs », dans *Perspectives on Involving Non-state and Customary Actors in Justice and Security Reform*, Peter Albrecht, et al., Rome : IDLO/DIIS, 2011, pp. 3–22.

8. MENKHAUS, « Non-State Security Providers and Political Formation in Somalia », *CSG Papers* No 5, Waterloo : Centre for Security Governance, avril 2016, p. 6, http://secgovcentre.org/wp-content/uploads/2016/11/NSSPs_in_Somalia_April2016.pdf.

9. CAROTHERS, Thomas, « The Rule of Law Revival », *Foreign Affairs* 77, no 2, 1998, pp. 95-106, DOI:10.2307/20048791.

10. HURWITZ, Agnès, « Civil War and the Rule of Law: Toward Security, Development, and Human Rights », dans *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, Human Rights*, HURWITZ, HUANG, Reyko, dir., Boulder, CO : Lynne Rienner, 2008, p. 2.

11. STROMSETH, Jane, WIPPMAN, David, BROOKS, Rosa, *Can Might Make Rights? Building the Rule of Law after Military Interventions*, New York : Cambridge University Press, 2006, p. 75, DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9780511803086.

12. BERG, Louis-Alexandre, « Guns, Laws and Politics: The Political Foundations of Rule of Law and Security Sector Reform », *Hague Journal on the Rule of Law* 4, no 4, 2012, pp. 4–30, DOI: https://doi.org/10.1017/S1876404512000024.

13. OTTAWAY, Marina, « Promoting Democracy after Conflict: The Difficult Choices », *International Studies Perspectives* 4, no 3, 2003, pp. 314–322, DOI: https://doi.org/10.1111/1528-3577.403007.

14. CAROTHERS, « *The Rule of Law Revival* », p. 96.

15. *Id*.

16. GOWLLAND-DEBBAS, Vera, PERGANTIS, Vassillis, « Rule of Law », dans *Post-Conflict Peacebuilding: A Lexicon*, Vincent Chetail, dir., New York: Oxford University Press, 2009, p. 321.

17. DENNEY, *Non-state Security and Justice in Fragile States*, p. 1.

18. CAROTHERS, « The Rule of Law Revival », p. 96.

19. STROMSETH, WIPPMAN, BROOKS, *Can Might Make Rights?*, p. 77.

20. MENKHAUS, « *Non-State Security Providers and Political Formation in Somalia* ».

21. DENNEY, *Non-state Security and Justice in Fragile States*, p. 1.

22. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, Paris, France : OECD, 2011, http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en.

23. BAKER, Bruce, « *Policing for Conflict Zones: What Have Local Policing Groups Taught Us?* », (document présenté dans le cadre du projet « Non-State Security Providers and Political Formation in Conflict-Affected States », Waterloo, Canada, Centre for Security Governance [CSG], mai 2016).

24. LAWRENCE, Michael, « Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy », *SSR Issue Papers* No 8, Waterloo : Centre for International Governance Innovation, 2012, p. 15, www.cigionline.org/publications/2012/5/towards-non-state-security-sector-reform-strategy.

25. BAKER, Bruce, SCHEYE, Eric, « Multi-Layered Justice and Security Delivery in Post-Conflict and Fragile States », *Conflict, Security and Development* 7, no 4, 2007, p. 517, DOI: https://doi.org/10.1080/14678800701692944.

26. MEAGHER, « *The Strength of Weak States?* », pp. 1080–1181.

27. LAWRENCE, « *Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy* », p. 18.

28. BAKER, SCHEYE, « *Multi-Layered Justice and Security Delivery* », p. 519.
29. MEAGHER, « *The Strength of Weak States?* », p. 1074.
30. BAKER, SCHEYE, « *Multi-Layered Justice and Security Delivery* », p. 519.
31. LAWRENCE, « *Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy* », p. 10.
32. MENKHAUS, « *Non-State Security Providers and Political Formation in Somalia* », pp. 38-39.
33. *Id.*, p. 38.
34. HEUPEL, Monika, « Rule of Law Promotion and Security Sector Reform: Common Principles, Common Challenges », *Hague Journal on the Rule of Law* 4, 2012, p.168, DOI : https://doi.org/10.1017/S1876404512000097
35. LAWRENCE, « *Towards a Non-State Security Sector Reform Strategy* », p. 17.
36. *Id.*, p. 22.
37. RICIGLIANO, Robert, « Networks of Effective Action: Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding », *Security Dialogue* 34, no 4, 2003, pp. 445–462, DOI : https://doi.org/10.1177/0967010603344005.
38. DONAIS, Timothy, *Towards Vertically Integrated Peace Building: Bridging Top-down and Bottom-up Approaches*, CIGI Workshop Report, Waterloo, ON : Centre for International Governance Innovation, 2013, www.cigionline.org/sites/default/files/donais_vertical_integration_workshop_report.pdf.
39. RICIGLIANO, « *Networks of Effective Action* », p. 446.
40. VAN VEEN, Erwin, DERKS, Maria, « The Deaf, the Blind and the Politician: The Troubles of Justice and Security Interventions in Fragile States », *Hague Journal on the Rule of Law* 4, 2012, p. 85, DOI : https://doi.org/10.1017/S187640451200005X.
41. *Id.*
42. DENNEY, *Non-state Security and Justice in Fragile States*, p. 1.
43. BAKER, SCHEYE, « *Multi-Layered Justice and Security Delivery* », p. 525.
44. VAN VEEN, DERKS, « *The Deaf, the Blind and the Politician* », p. 93.