

Les institutions de médiation pour les forces armées en Afrique francophone

Publié par DCAF
Case Postale 1361 1211 Genève 1
Suisse

ISBN : 978-92-9222-253-6

Chef de projet : Hans Born
Editeur : Delphine Hayim
Chargés de projet : Delphine Hayim, Benjamin S. Buckland, William McDermott
Design : William McDermott
Réviseur: Mary McFadyen

Photographies de couverture :
© Le Mediateur du Faso
© Yannick Beauvalet

© 2013 DCAF
© 2013 OIF

Clause de non-responsabilité

Les opinions exprimées dans cette publication sont ceux des auteurs des papiers individuels et ne reflètent pas nécessairement les opinions des éditeurs ou les positions institutionnelles du DCAF ou de l'OIF. Le DCAF et l'OIF ne sont pas responsables pour les points-de-vue exprimés, l'exactitude des faits ou toute autre information contenue dans cette publication.

Contenu

Abréviations et acronymes	1
Introduction: Les institutions de médiation pour les forces armées en Afrique Francophone	3
Chapitre 1. Burkina Faso	7
1.1. Introduction	9
1.2. Présentation de l'étude	11
1.3. Gouvernance du secteur de la sécurité.....	12
1.4. Droits de l'homme et forces armées	16
1.5. Le Médiateur du Faso.....	18
1.6. Forces et faiblesses de l'institution du Médiateur	33
1.7. Les besoins de renforcement des capacités du Médiateur	39
1.8. Les informations relatives aux bonnes pratiques, procédures et standards du Médiateur.....	40
1.9. Conclusion et Recommandations	42
Annexes	44
Bibliographie.....	56
Chapitre 2. Burundi	59
2.1. Introduction	61
2.2. Les Forces de Défense nationale (FDN) et les droits de l'homme	62
2.3. Les institutions de médiation et les médias	66
2.4. Des missions et de l'indépendance des institutions de médiation	67
2.5. Organisation et fonctionnement des institutions de médiation	72
2.6. Les forces des institutions de médiation au Burundi et les défis auxquels elles sont confrontées	78
2.7. Conclusion et recommandations.....	81
Annexe	85
Bibliographie.....	86
Chapitre 3. Sénégal	87
3.1. Introduction	96
3.2. Médiation des activités du Médiateur de la République.....	95
3.3. L'institution du Médiateur de la République.....	97
3.4. Forces et faiblesses de l'institution	106
3.5. Renforcement des capacités	109
3.6. Conclusion.....	111
Annexe	113
Bibliographie.....	114
Note sur les auteurs	115



Abréviations et acronymes

ADP	Assemblée des Députés du Peuple
AN	Assemblée Nationale
BOB	Bulletin Officiel du Burundi
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAMC-O	Centre d'arbitrage, de médiation et de conciliation de Ouagadougou
CAP	Conférence d'Administration publique
CDR	Comité de Défense de la Révolution
CLS	Comité Local de sécurité
CNDD-FDD	Accord Global de Cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le Mouvement du Conseil national pour la défense de la démocratie - Forces de défense de la démocratie
CNIDH	Commission nationale indépendante des droits de l'homme
CNR	Conseil National de la Révolution
CR	Comité Révolutionnaire
CRD	Comité régional de développement
CPI	Cour Pénale Internationale
CSCP	Cadre stratégique de consolidation de la paix
DCAF	Centre pour le Contrôle démocratique des Forces Armées
DDR	Programme de démobilisation, de réintégration et de réinsertion
DEF	Ministère de la Défense
ENOA	Ecole nationale d'Officiers d'active de Thiès
FAB	Forces armées du Burundi
FAS	Femmes Afrique Solidarité
FDN	Forces de Défense Nationale
FNL	Forces nationales de libération
ICOAF	Conférence Internationale des ombudsmans des Forces Armées
I.G	Inspecteur Général

ILS	Initiative Locale de sécurité
J .O	Journal Officiel
M.A.T.D.	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MEDIA-FA	Médiateur du Faso
M.F	Ministère des Finances
M.J	Ministère de la Justice
MPDH	Ministère de la Promotion des Droits Humains
OC.D.E.	Organisation de Coopération et de développement économiques
O.I.F	Organisation Internationale de la Francophonie
PIC	Conseil de mise en œuvre de la paix (Peace Implementation Council)
P.F.	Président du Faso
P.M.	Premier Ministère
P.N.U.D	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRES	Présidence
RAM	Région Administrative du Médiateur
RSS	Réforme des Systèmes de Sécurité ou du Secteur de Sécurité
SECU	Sécurité
SNEGG	Stratégie nationale d'Égalité et d'Équité de Genre

Introduction: Les institutions de médiation pour les forces armées en Afrique Francophone

Le projet *Les institutions de médiation pour les Forces armées en Afrique francophone* a été initié sous l'égide de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et le Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF) dans le cadre du programme de l'OIF « Apporter un appui au maintien et à la consolidation de la paix ».

L'objectif du présent projet est de saisir le rôle et le fonctionnement des institutions de médiation et d'ombudsman compétentes pour les forces armées en Afrique francophone. En tant que mécanisme indépendant de protection des droits humains, ces institutions sont susceptibles d'avoir un impact considérable sur les processus de réforme des systèmes de sécurité initiés dans les Etats africains à partir des années 1990. Plus généralement, elles participent à la réaffirmation et à la consolidation des principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit, nécessaires à un ancrage solide de la démocratie sur le continent africain. En dépit de l'intérêt grandissant pour la fonction du médiateur depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, peu d'attention a été portée à la fonction des ombudsmans dans les Etats francophones, et plus spécifiquement en Afrique.

Trois études de cas ont été ainsi rédigées par des experts issus des pays concernés ou familiers avec le contexte de ceux-ci. Ces études ont pour visée principale d'identifier et faciliter l'échange de bonnes pratiques et d'expériences, aussi bien entre les Etats considérés, qu'au sein de la communauté globale des ombudsmans pour les forces armées. Le Burkina Faso, le Burundi et le Sénégal ont été ainsi sélectionnés aux fins de l'analyse. Les contributions examinent les institutions nationales de médiation existantes et leur cadre législatif, mettent en lumière leurs forces et leurs faiblesses et procèdent à une évaluation des besoins et des ressources nécessaires au renforcement de leur capacité. Elles incluent également les informations relatives aux procédures et aux standards

pertinents pour d'autres institutions de médiation, concourant de ce fait, à un approfondissement des connaissances concernant le mandat, les attributions et le fonctionnement des médiateurs. Les études de cas permettent d'appréhender l'état actuel de la gouvernance des secteurs de la sécurité dans chacun des pays, ainsi que les progrès réalisés en matière de réformes de ces derniers.

La quatrième Conférence internationale pour les Institutions d'Ombudsmans des Forces armées (ICOAF), qui s'est tenue à Ottawa en septembre 2012, a réuni de nombreux représentants d'institutions d'ombudsman et de médiation. Quatre Etats africains francophones, soutenus par le DCAF, ont participé pour la première fois à cet événement: le Burkina Faso, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Burundi. Les trois études de cas ont été soumises aux représentants des Etats examinés, afin d'avoir leurs opinions et leurs suggestions, puis distribuées à l'ensemble des participants au cours de la Conférence

L'Organisation Internationale de la Francophonie porte un intérêt particulier à la fonction du médiateur et de l'ombudsman. La Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000 par les pays membres et constituant le texte de référence de la Francophonie relativement aux pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, stipule que les institutions de médiation sont un outil important de renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. L'OIF a en outre soutenu la création en 1998 de l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie, qui organise sur une base régulière des programmes d'échange d'informations et d'expériences, ainsi que de séminaires de formation.

Pour plus d'informations :
www.francophonie.org/
www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/

Le Centre pour le Contrôle Démocratique pour les Forces Armées s'est fermement engagé pour la promotion des institutions de médiation et d'ombudsman pour les forces armées. Le DCAF soutient la Conférence internationale pour les Institutions d'Ombudsmans des Forces armées (ICOAF), qui réunit les représentants d'institutions de médiation de divers Etats, dans le but de contribuer à une meilleure compréhension de

leur rôle et de leur fonctionnement. L'initiative a pour ambition d'établir un ensemble de bonnes pratiques et favoriser la coopération internationale.

Pour plus d'informations :

www.dcaf.ch/Project/Ombuds-Institutions-for-Armed-Forces/

<http://icoaf.org/>



Chapitre 1

Burkina Faso

Jean-Pierre Bayala



1.1. Introduction¹

L'Afrique francophone, libérée en majeure partie à partir des années 1960 du joug colonial, peine encore aujourd'hui à trouver ses marques dans le cercle des Etats démocratiques. En effet, l'indépendance revendiquée parfois dans la violence et dans le sang semble avoir surpris la plupart des dirigeants africains. Cependant, le message que le Général De Gaulle leur avait lancé, au moment de sa proposition relative à la création de la communauté française, avait été on ne peut plus clair « *Vous voulez l'indépendance, prenez-la avec toutes ses conséquences* ». ² Aujourd'hui « toutes ces conséquences » ont pour noms: démocratie, Etat de droit, bonne gouvernance, justice, respects des droits humains et des libertés individuelles, alternance politique, élections libres et transparentes.

Le seizième sommet franco-africain tenu à La Baule, en France, du 19 au 21 juin 1990, sous la présidence de Monsieur François Mitterrand, fut une occasion historique pour de nombreux dirigeants africains, après une trentaine d'années d'errements et de gâchis dans la conduite des affaires publiques, de se voir interpellés par leur ancien maître. ³ Ce sommet fut qualifié, à tort ou à raison, de « prime à la démocratie ». « *Il y aura, disait le Président français, en substance une aide normale de la France à l'égard des pays africains, mais il est évident que cette aide sera plus tiède envers ceux qui se comporteraient de façon autoritaire, et plus enthousiaste envers ceux qui franchiraient avec courage, ce pas vers la démocratisation...* » Et François Mitterrand

¹ Cette contribution est réalisée dans le cadre d'un projet mené par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le DCAF. Les objectifs de ce projet sont d'examiner les institutions d'Ombudsman dans trois Etats africains francophones. Le DCAF a été dans ce cadre mandaté par l'OIF pour réaliser ces trois études de cas, qui ont été écrites par des experts des pays concernés.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent que ceux-ci et l'OIF ne peut en rien en être tenue pour responsable.

Les opinions ici exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions du DCAF.

² Cette phrase fut prononcée par le Général de Gaulle, en réaction au réquisitoire de Monsieur Hamed Sékou Tour le 24 août 1958 à Conakry, ce dernier réclamant l'indépendance immédiate de la Guinée. Tiré de Georges Chaffard, *Les Carnets secrets de la Décolonisation*, Tome 2 (Paris: Calman-Lévy, 1967), 197-199.

³ In France-Diplomatie-Sommets Afrique-France, 16^{ème} Sommet Franco-africain, La Baule, 19-21 juin 1990.

d'ajouter « *lorsque je dis démocratie, lorsque je dis que c'est la seule façon de parvenir à un état d'équilibre au moment où apparaît la nécessité d'une plus grande liberté, j'ai, naturellement, un schéma tout prêt: système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure... A vous peuples libres, à vous États souverains que je respecte, de choisir votre voie, d'en déterminer les étapes et l'allure...* » La France annonçait ainsi pour la première fois, par la voix de son Président, qu'elle accorderait désormais *une prime à la démocratisation des régimes africains*. Cette leçon du Président français a eu l'effet d'une bombe, provoquant une « démocratisation au forceps » dans la quasi-totalité des États concernés.⁴

C'est dans ce contexte de traumatisme politique, subi par les dirigeants africains à la suite du sommet de La Baule, que le Burkina Faso a présenté des signes de démocratisation, en adoptant par référendum sa quatrième Constitution, après 9 ans de régime d'exception. L'institution du Médiateur du Faso apparaît ainsi dans le schéma de démocratisation engagé depuis 1991. Son évolution n'est pas sans difficultés, mais le dynamisme que lui insufflent tour à tour ses différents responsables renforce chaque jour son ancrage au sein des institutions démocratiques, éléments indispensables à l'accompagnement du processus de démocratisation et de renforcement de l'État de droit. La présente étude tentera de convaincre davantage sur son essor et son apport indéniable à la résolution des problèmes entre l'Administration publique et les administrés, ces derniers en quête d'une amélioration quant au respect de leurs droits et leur dignité légitimes, qui ont été durement éprouvés par les différents régimes d'exception, notamment les régimes révolutionnaires.

⁴ 23 Chefs d'État et 13 délégations ministérielles participèrent à la Conférence.

1.2. Présentation de l'étude

Justification de l'étude

Les institutions de médiation existent aujourd'hui sous de nombreuses formes, mais les premières datent de plus de deux siècles. Reconnues seulement après la Seconde Guerre mondiale comme une composante essentielle de la gouvernance démocratique, le nombre de ces institutions connaît, depuis les cinquante dernières années, une augmentation progressive. Force est de constater que peu d'attention a été portée au véritable rôle des institutions de médiation dans le cadre du contrôle des forces armées dans les Etats francophones, y compris dans les Etats africains, d'où la pertinence de la présente étude dans un pays comme le Burkina Faso. L'étude vise à examiner le Médiateur du Faso, institution indépendante à compétence générale et portera un intérêt tout particulier au traitement des dossiers liés aux forces armées, afin d'en tirer l'opportunité ou la non-opportunité de la création d'une institution indépendante et autonome de médiation militaire à compétence exclusive, à l'instar d'autres pays.

Objectifs

L'objectif principal du projet est d'analyser le fonctionnement des institutions de médiation existantes au sein des forces armées dans trois pays Etats africains francophones, en l'occurrence le Burkina Faso, le Burundi et le Sénégal. Il vise ensuite à contribuer à une meilleure compréhension des institutions de médiation dans les Etats africains francophones et à mener une réflexion sur les futurs développements dans ce domaine.

Méthodologie

La méthodologie consistera en:

- La collecte des informations documentaires;
- L'établissement d'une liste des personnes-ressources;

- Entretien avec les personnes identifiées;
- Exploitation et analyse des documents et des entretiens;
- Etablissement du rapport d'étude.

Recommandations

Les recommandations finales porteront notamment sur:

- les différentes réformes à entreprendre;
- le renforcement des capacités du Médiateur du Faso;
- la création ou la spécialisation d'un service du Médiateur du Faso traitant exclusivement les dossiers militaires;
- l'institution d'un Médiateur militaire indépendant pour les forces armées.

1.3. Gouvernance du secteur de la sécurité

Cadre

Le Burkina Faso, ex-Haute Volta, dit « pays des hommes intègres » et ancienne colonie française, a obtenu son indépendance le 5 août 1960. Etat enclavé, il constitue une plaque tournante pour toutes sortes de trafics en direction ou en provenance des Etats voisins. Ces trafics portent notamment sur les armes légères, les drogues, les pierres précieuses, le bétail, le bois, le café et le cacao.⁵

Au plan sécuritaire, le pays n'a pas connu de conflit armé interne et jouit d'une stabilité relative. Il importe cependant de relever les deux malheureux conflits frontaliers armés avec son voisin le Mali en 1974 et 1985. Aujourd'hui, ces deux Etats entretiennent de bons rapports et ce n'est point le fait du hasard que son Excellence Monsieur Blaise

⁵ Jean-Pierre Bayala, « Le Burkina Faso », in *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique francophone de l'Oues : bilan et perspectives*, Ed. Alan Bryden, Boubacar N'Diaye (Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 46-47.

Compaoré est fortement impliqué dans la résolution de la crise malienne de 2012, agissant en tant que médiateur de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Au niveau politique, le Burkina Faso a connu onze régimes, dont quatre constitutionnels et sept d'exception, soit un changement tous les quatre ans. Il a connu six chefs d'Etat en 52 ans, dont un seul civil, Monsieur Maurice Yaméogo, le père de l'indépendance (5 août 1960 - 3 janvier 1966).⁶ Ainsi, depuis 1966, la direction du pays se trouve dans les mains des militaires. Ces différents régimes ont mené à la politisation relative des forces armées, qui ont des difficultés à reprendre le pli républicain qu'imposait pourtant l'avènement de la quatrième Constitution de juin 1991. La période révolutionnaire, qui débuta le 4 août 1983, a fortement contribué à un enracinement politique au sein des forces armées par l'effet de son célèbre slogan « *un militaire sans formation idéologique est un criminel en puissance* ». Apparemment, les militaires, qui ont pris goût à la chose politique, ne sont pas prêts à rentrer dans leurs casernes. Aussi, pour parvenir à une bonne gouvernance de la sécurité intérieure nationale, il importe d'opérer de profondes réformes, qui devraient mener à l'assujettissement de l'ensemble des forces armées à l'ordre républicain. C'est grâce à de pareilles réformes que les institutions, comme le Médiateur du Faso ou, éventuellement, un médiateur militaire, pourront participer avantageusement à la bonne gouvernance sous toutes ses formes et favoriser l'ancrage de la démocratie et de l'Etat de droit dans le pays.

La stratégie nationale sécuritaire

Longtemps après l'indépendance du Burkina Faso, il est possible d'affirmer que le premier cadre de gouvernance sécuritaire fut posé par la *Loi N°032-2003/AN* datée du 14 mai 2003, relative à la sécurité intérieure du pays. Dicté par le souci du renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit et par la volonté de lutter contre l'insécurité

⁶ Différents chefs d'Etat: Maurice Yaméogo (1960-3 janvier 1966; Lamizana Sangoulé (3 janvier 1966-25 novembre 1980); Seye Zerbo (25 novembre 1980- 7 novembre 1982); Jean Baptiste Ouédraogo (7 novembre 1982- 4 août 1983) ; Thomas Sankara (4 août 1983-15 octobre 1987); Blaise Compaoré (15 octobre 1987 à nos jours).

galopante, ce cadre juridique apparaît quelque peu réducteur par rapport au concept universel définissant le contenu de l'appareil sécuritaire dans des Etats ayant dotés de systèmes de gouvernance plus participatifs. En effet, cette loi réduit considérablement l'éventail des fournisseurs potentiels de sécurité, ce qui est peu propice à un développement humain durable, tel qu'établi par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (CAD/OCDE).⁷ Aux termes de la Loi sur la sécurité intérieure sus-indiquée, les forces de sécurité intérieure comprennent uniquement: l'ensemble des forces de police et de gendarmerie, les sapeurs pompiers et les autres corps paramilitaires qui interviennent dans le domaine de la sécurité de manière permanente (par exemple, les services des douanes, des Eaux et Forêts ou la garde pénitentiaire), les agents des collectivités territoriales et les sociétés privées intervenant dans le domaine de la sécurité,⁸ ainsi que les autres forces militaires qui peuvent être réquisitionnées à titre exceptionnel et ponctuel.⁹

Le niveau d'insécurité, qui règne de nos jours au Burkina Faso, exige que soient entreprises des réformes audacieuses au sens « des réformes des systèmes de sécurité » (RSS) universelles précitées. Malheureusement, le concept de RSS y est encore méconnu et demande à être intégré par les décideurs politiques et les différents acteurs burkinabés. A cet égard, force est de reconnaître que cette ignorance est générale dans les pays francophones, les Etats anglophones, ayant acquis en la matière une bonne maîtrise, ont incorporé la réforme des systèmes de sécurité dans le processus plus global de démocratisation et de renforcement de l'Etat de droit.

⁷ *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Pour une sécurité et une justice accrues* (OCDE 2007), 5. consulté le 15 octobre 2012,

<http://www.oecd.org/fr/developpement/conflitsetsituationsdefragilite/39297674.pdf>.

⁸ *Décret 2009-343/PRES/PM/SECU/DEF/MATD/MJ/MF/MTSS du 25 mai 2009* portant réglementation des activités des sociétés privées de gardiennage.

⁹ Contexte dans lequel les forces armées sont intervenues lors de la crise de 2011 pour mettre fin à la mutinerie dans la garnison de Bobo-Dioulasso.

La nécessaire réforme du secteur de la sécurité

Les Forces armées de défense et de sécurité, qui constituent la charpente sécuritaire du pays,¹⁰ ont été fortement ébranlées dans leurs fondements par le régime révolutionnaire mis en place le 4 août 1983. Ces violentes secousses ont sapé, de façon encore perceptible de nos jours, la discipline, qui a, pourtant, pendant longtemps caractérisé les institutions militaires et paramilitaires. En effet, l'instauration des comités révolutionnaires de défense (CDR) au sein des forces armées visait non seulement à les « démystifier », mais aussi à « détruire » l'ordre militaire ancien considéré comme réactionnaire. Le chef militaire y a perdu une partie de son autorité, puisqu'il fut livré à l'appréciation de ses subordonnés, les CDR) dans le cadre de son avancement et de sa nomination aux postes de commandement.¹¹ Certains responsables militaires en activité demeurent encore tétanisés par cette traversée révolutionnaire. Ce sentiment de peur pourrait partiellement expliquer l'attitude passive de certains chefs militaires face à la mutinerie de mars 2011 au sein des forces armées.¹²

Au regard de ce constat, réformer les systèmes de sécurité s'avère primordial au Burkina Faso. Ces réformes passent nécessairement par l'élaboration d'un concept de sécurité plus large que celui inscrit dans la loi actuellement en vigueur. Pour ce faire, le Burkina pourrait recourir avantageusement au nouveau concept universel établi par le CAD-OCDE qui oriente la sécurité vers un développement intégral de l'homme.¹³ Seule une RSS bien maîtrisée et effectivement appliquée

¹⁰ Cf. Loi N° 032-2003 / AN du 14 mai 2003 relative à la sécurité intérieure.

¹¹ Les comités de défense de la révolution étaient craints des chefs militaires.

¹² Le contrôle des troupes avait échappé à la quasi-totalité du commandement militaire.

¹³ Développement au sens du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le développement au sens du PNUD ou développement intégral, s'entend par la prise en compte de l'ensemble des mesures qui concourent au bien-être de l'homme, à savoir: la sécurité alimentaire, physique, sanitaire, sociale, morale,...

« L'Indice de Développement humain (IDH) est un indice composite sommaire qui mesure les réalisations moyennes d'un pays dans trois aspects fondamentaux du développement humain: une vie longue et saine (santé), l'accès aux connaissances (éducation) et un niveau de vie décent (revenu). La disponibilité des données définit la couverture d'un pays par l'IDH ou pas. Pour permettre des comparaisons parmi les pays, l'IDH est, dans la mesure du possible, calculé sur la base des données provenant des agences de données internationales les plus importantes et d'autres sources de données crédibles disponibles au moment de la rédaction. », at

pourrait permettre au Burkina Faso de se doter de forces armées et de sécurité républicaines et respectueuses des droits humains, du droit humanitaire et de l'Etat de droit. Ainsi intégrées aux populations et bénéficiant de leur indispensable collaboration, elles joueront leur rôle de piliers de paix et de stabilité. Il est à espérer que la relecture en cours du concept classique, très largement dépassé, de la police de proximité, institué en 2005 au Burkina, prenne en compte les besoins sécuritaires des masses et associe ces dernières à leur réalisation effective.

1.4. Droits de l'homme et forces armées

Comme déjà mentionné, le Burkina Faso est un pays où les forces armées sont intégrées dans la vie politique depuis 46 ans. Des six Présidents que le pays a connus, seule la passation entre le premier Président de la République (Maurice Yaméogo) et le second (Sangoulé Lamizana) s'est passée sans coup de force, ni violations des droits humains, tant au sein des forces armées elles-mêmes, qu'à l'encontre des populations.

Situation des droits humains par rapport aux actions des forces armées

La problématique relative aux violations des droits humains commises par les membres des forces armées inquiète les populations plus qu'elle ne les rassure. Outre les écarts de comportement en matière de violations des droits entraînés par la forte politisation des forces armées et de défense, l'on peut, de plus, retenir l'impunité des acteurs, animés par le slogan suivant: « *Si tu fais, on te fait et il n'y a rien* »;¹⁴ en des termes plus clairs: « *Si tu bronches, je t'abats et il n'y a rien* ». Ces comportements ont créé un climat de méfiance, voire de crainte, entre les populations et les forces armées censées les protéger en tout temps et en toutes circonstances.

<http://hdr.undp.org/fr/statistiques/idh/>, consulté le 22 octobre 2012.

¹⁴ Cette phrase provient d'un agent de la sécurité qui s'est illustré dans la commission de violations massives des droits humains sous l'ère révolutionnaire, et ceci en toute impunité.

Malheureusement, les récents évènements de mars 2011, ont conforté les populations dans ce sentiment d'appréhension. La hargne avec laquelle certains membres des forces armées se sont attaqués aux populations et aux biens privés, tant à Ouagadougou qu'à Bobo-Dioulasso, constitue un indicateur probant du besoin de réformes urgentes et profondes et de la nécessité d'une institution de médiation militaire, dont la fonction principale serait la prévention des conflits au sein des armées.

Situation des droits humains au sein des forces armées

Concernant les violations des droits humains commises au sein des forces armées, il a été le plus souvent question de règlements de comptes ayant entraîné la mort de militaires (par exemple, lors des prises de pouvoir; cas d'exécutions sommaires lors de tentatives de coups d'état avérés ou présumés), de détentions, dégagements, licenciements, carrières brisées et autres sortes de brimades, causées principalement par la politisation de l'armée, ayant entraîné de profonds clivages.¹⁵ Tout récemment, plus de 500 militaires ont été rayés des cadres sans autre forme de procès, suite aux différentes mutineries de mars 2011, qui ont éclaté dans les différentes garnisons militaires du pays.¹⁶ Les nombreux évènements survenus au sein des forces armées (réclamations collectives en 1999 au Camp militaire Guillaume à Ouagadougou et les évènements de 2011) sont des preuves, à la fois sérieuses et inquiétantes, des violations des droits humains commises.

Dans un tel climat de perte de confiance des populations dans les forces armées et de sécurité, on peut légitimement se demander comment le Burkina Faso, qui connaît une insécurité croissante, pourra relever le défi d'un développement humain durable sans initier les réformes déjà

¹⁵ La majeure partie des violations les plus graves ont été commises sous le régime révolutionnaire et son mouvement de redressement survenu le 15 octobre 1987, suite à l'assassinat du père de la Révolution, Thomas Sankara.

¹⁶ Evènements d'ampleur nationale suite à la mort de l'élève Zongo Norbert à Koudougou, ville natale du journaliste Norbert Zongo, qui fut assassiné le 13 décembre 1998.

évoquées.¹⁷ Au-delà de toutes ces actions qui ternissent l'image des forces armées et de sécurité, il est important de rappeler que le Burkina Faso a souscrit à la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948* et a ratifié les instruments juridiques internationaux en matière de promotion et de défense des droits de l'homme.¹⁸ Néanmoins, l'adhésion à ces textes et leur ratification ne suffisent pas à garantir leur application concrète et la mise en œuvre efficace des droits et des libertés. Il importe d'indiquer que les régimes militaires d'exception ont entraîné des violations massives des droits de l'homme, plus spécialement sous le régime révolutionnaire qui a précédé la constitution de 1991 et dont le chef lui-même fut assassiné.¹⁹

Dans ce contexte national, on comprend l'importance du rôle d'un Médiateur spécifique pour les forces armées, dont la fonction dominante serait la prévention des conflits intra-armées et des différends opposant les forces armées aux citoyens. En résumé, la situation des droits humains en lien avec les actions des forces armées et au sein de celles-ci mérite beaucoup d'attention. Elle appelle une sérieuse réforme du secteur de la sécurité (armée, police, justice), afin de poser les conditions idoines à l'établissement d'un cadre national de sécurité favorisant la démocratie et l'Etat de droit.

1.5. Le Médiateur du Faso

L'Ombudsman

La présente étude relative au Médiateur du Faso fait nécessairement écho à l'institution de l'Ombudsman « suédois », dont il tire, à l'instar de

¹⁷Au regard des statistiques criminelles établies par le Ministère de la Sécurité, on enregistre au moins une attaque à main armée par jour dans le pays.

¹⁸ Constitution du Burkina Faso adoptée par référendum du 02 juin 1991 promulguée le 11 juin 1991. Voir également la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels*, les *Conventions de Genève des 1949* et leurs deux *Protocoles additionnels de 1977*.

¹⁹ Thomas Sankara, Président du Conseil de la Révolution (CNR) assassiné le 15 octobre 1987.

nombreux pays, ses origines. Institué en 1809, l'Ombudsman du roi de Suède rime avec protection des administrés contre l'arbitraire et contre les abus de l'Administration publique. En effet, le mot ombudsman signifie porte-parole des griefs ou homme des doléances. Etymologiquement, il est possible que le mot ombudsman soit également d'origine celtique et qu'il ait pour racine *ambactos*: serviteur, messager, qui a également donné en français, le mot ambassade.

Définition

*« Un ombudsman ou un médiateur est une personne indépendante et objective, qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule de recommandations à l'intention de l'organisation, afin de régler le problème ».*²⁰

Outre les ombudsmans, tels qu'issus du modèle suédois, il existe de plus en plus d'institutions spécifiques, notamment dans les forces armées, appelées médiateurs militaires. Celles-ci apparaissent sous trois modèles principaux, à savoir :²¹

- l'Ombudsman intégré au sein des forces armées;
- l'Ombudsman à juridiction exclusive sur les forces armées;
- l'Ombudsman général, à compétence civile et militaire.

L'ombudsman à compétence générale

Dans certains pays, tel le Burkina Faso, les affaires concernant les forcées armées sont traitées par une institution de médiation civile indépendante, il s'agit du type classique de l'ombudsman. Il a une compétence générale pour connaître des plaintes civiles et militaires déposées contre toute action arbitraire commise par l'Administration et autres organismes publics. Ce modèle a l'avantage d'assurer un traitement équitable des civils et des militaires dans la défense de leurs droits. Toutefois, une telle institution peut accuser des lacunes relativement à ses connaissances

²⁰ Forum canadien des ombudsmans (archive)
<http://fr.wikipedia.org/wiki/Ombudsman>.

²¹ Benjamin S. Buckland and William McDermott, *Ombuds institutions for the Armed Forces. A Handbook* (Genève: DCAF, 2012), 29 -30.

spécifiques et à sa crédibilité, et même susciter des craintes au sein des forces armées. Par ailleurs, en raison de son large mandat, il lui est difficile d'accorder une attention particulière aux problèmes que rencontrent les forces armées. En outre, les ressources insuffisantes consacrées aux cas impliquant des militaires peuvent être source de délais significatifs dans la résolution des plaintes.

Une solution serait d'introduire des spécialisations au sein de l'institution du Médiateur, en y désignant, par exemple, une personne chargée du traitement exclusif des affaires militaires, comme aux Philippines et en Suède, où l'ombudsman est subdivisé en plusieurs domaines de responsabilité incluant les forces armées.²²

Le premier Médiateur du Faso, le Général Tiémoko Marc Garango, s'interrogeant sur les liens et les similitudes existant entre le Médiateur du Faso et les autres Médiateurs et Ombudsmans calqués sur l'expérience suédoise de 1809, écrivait ceci dans son premier rapport d'activités :²³

« Qu' y a-t-il de commun entre le Médiateur du Faso et ce lointain parent, entre le Médiateur du Faso et les Médiateurs et Ombudsmans qui ont été mis en place dans les pays africains ces dernières années, entre le Médiateur du Faso et la centaine d'institutions dans le monde qui partagent aujourd'hui cette expérience suédoise datant du XIXème siècle? »

Deux choses paraissent essentielles de ce point de vue:

- *de tout temps et sous toutes les latitudes, la préoccupation essentielle qui a prévalu à l'institution d'un ombudsman ou d'un médiateur a été le désir de préserver, par une autorité indépendante, les droits du citoyen contre la puissance publique;*
- *la recherche d'un meilleur fonctionnement de l'Administration publique responsable sur une base quotidienne de la mise en œuvre de décisions politiques prises par les gouvernants.»*

²² Buckland, McDermott, *Ombuds institutions*, 33-34, concernant les divers types d'Ombudsman.

²³ Général Tiémoko Marc Garango, *Premier rapport d'activités du Médiateur du Faso*, 29 décembre 1994-31 décembre 1997, 9.

Le Médiateur

Le Médiateur du Faso est un ombudsman. Son objectif est double:

- préserver, par l'exercice d'une autorité indépendante, crédible et impartiale, les droits de l'administré contre l'arbitraire et les abus de pouvoir commis par la puissance publique;
- rechercher et assurer le bon fonctionnement de l'Administration, socle de paix et de sécurité sociale pour l'ensemble des citoyens.

Historique

L'idée de l'institution du Médiateur du Faso a fait l'objet de la *Recommandation N° 6* de la première Conférence annuelle de l'Administration publique du Burkina Faso, tenue en septembre 1993,²⁴ répondant au souci de mettre à la disposition des administrés un outil de défense de leurs droits et intérêts. Suite à cette recommandation, un médiateur fut institué par la *Loi organique N°22/94/ADP* du 17 mai 1994.²⁵

Origine

Comme déjà indiqué, le Médiateur burkinabé puise son origine dans le modèle de l'ombudsman suédois. Il s'est également inspiré des textes de son homologue français, notamment sa *Loi organique* citée ci-dessus. L'institution a pris deux ans pour se mettre en place et a commencé à fonctionner le 17 mai 1996, grâce au dynamisme, à la compétence et à la forte personnalité de son premier responsable, le Général Tiémoko Marc Garango. L'institution est en à son quatrième Médiateur, Madame Alima Déborah TRAORE-DIALLO, magistrate de haut grade de son état.²⁶ Madame le Médiateur est juriste et spécialiste en transports multi-mode.

²⁴ *Premier rapport d'activités du Médiateur du Faso.*

²⁵ *Décret N°94-494/PRES du 29 décembre 1994 portant nomination d'un Médiateur du Faso.*

²⁶ Différents Médiateurs du Faso: Général Tiémoko Marc Garango (29 décembre-31 décembre 1997), Kafando Jean Baptiste (31 décembre 1997-1^{er} avril 2005), Amina Ouédraogo (1^{er} avril 2005-22 juin 2012), Déborah Alima Traoré-Diallo (22 juin 2012).

La couverture médiatique des activités du Médiateur

Selon le Médiateur du Faso, la communication au sein de l'institution est permanente. Elle concerne l'ensemble des Administrations publiques et des citoyens. Dès sa mise en œuvre en 1996, l'institution a été placée sous le signe de la communication, visant à la faire connaître et à affirmer son identité. Ainsi, le premier Médiateur du Faso a organisé trois grandes campagnes d'information et de communication. Outre ces actions initiales, les audiences foraines, qui ont lieu depuis lors à travers le territoire national, ainsi que les séminaires, les conférences et la nomination des délégués régionaux et des correspondants dans les administrations publiques, concourent à transmettre une bonne connaissance du Médiateur du Faso. Au cours des premières années qui ont suivi la création de l'institution, un journal dénommé la « Référence » a été spécialement créé en vue de contribuer à informer le public des activités du Médiateur et à sensibiliser les acteurs institutionnels et l'opinion publique. Le journal ne paraît plus depuis cinq ans pour des raisons financières. Sa reprise est néanmoins envisagée par le plan quinquennal.

Pour les besoins de la communication, des outils et des supports d'information ont été élaborés. Il s'agit notamment de dépliants d'information, de vidéo-films de sensibilisation en français et en langues nationales. Par ailleurs, dans le cadre de la communication et de l'information, l'institution dispose de différents services.²⁷

Le service de presse et de relations publiques du Médiateur

Il est dirigé par un attaché de presse et assure les tâches suivantes:

- traitement de toutes les questions de presse et d'information intéressant le Médiateur du Faso, de même que les questions concernant les relations avec les institutions, les élus et les organes de presse publics ou privés;

²⁷ Décret N° 95-293/PRES du 31 juillet 1995 portant organisation, fonctionnement et attributions des services du Médiateur du Faso.

- dépouillement et analyse, pour le compte du Médiateur, des périodiques, des publications diverses issues de toute provenance, des revues et des journaux;
- organisation et préparation des activités du Médiateur dans ses relations avec les différents organes d'information et avec le public, afin de faciliter une meilleure connaissance et une meilleure utilisation de l'institution.

Le service central du courrier et de l'informatique

Il est chargé de la réception et du traitement informatique des réclamations, ainsi que de l'enregistrement, de la diffusion intérieure et de l'expédition du courrier ordinaire.

Le service de la documentation et des archives

Ce service a pour attributions:

- la sélection, l'acquisition et la diffusion de l'information documentaire;
- l'édition et la diffusion des rapports et des bulletins d'information;
- l'impression, la conservation, la reliure, la classification et le classement des ouvrages, des journaux, des périodiques, des revues et de tout autre document pertinent;
- le classement et la conservation des documents relatifs aux travaux du Médiateur et des autres documents d'archives.

Le service de l'information du public

Il est chargé d'accueillir les administrés, de leur fournir les informations disponibles et de les orienter vers le service compétent.

Le service des relations avec les délégués et avec les correspondants dans les administrations publiques

Cette division représente l'interlocuteur des délégués régionaux et des correspondants dans les administrations publiques au sein du Médiateur du Faso.

Le mandat et le cadre législatif du Médiateur

Aux termes de la Loi organique de 1994 précitée, il fut institué au Burkina Faso un organe intercesseur gracieux entre l'Administration publique et les administrés, dénommé Médiateur du Faso. Il est une autorité indépendante qui, dans l'exercice de ses fonctions, ne reçoit d'ordre d'aucune autorité. Il possède une nature constitutionnelle.

Le mandat du Médiateur est de cinq ans non-renouvelable.²⁸ Toutefois, en cas de démission ou d'expiration du délai, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été remplacé. Le Médiateur du Faso doit être âgé de quarante-cinq ans au moins à la date de sa nomination, avoir une expérience professionnelle de vingt ans au minimum, avoir un sens élevé des responsabilités, jouir d'une bonne moralité et avoir une conscience développée de l'idée de bien public et de l'intérêt de la nation.

Le Médiateur du Faso est nommé par le Président du Faso après consultation du Premier Ministre, du Président de l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP), du Président de la Chambre des Représentants et du Président de la Cour Suprême. De nos jours l'Assemblée des Députés du Peuple est devenue l'Assemblée nationale; la Chambre des Représentants n'existe plus et la Cour suprême a éclaté en un Conseil constitutionnel, une Cour de cassation, un Conseil d'Etat et une Cour des Comptes. Le Président du Conseil constitutionnel est la nouvelle autorité dont l'avis est requis en lieu et place du Président de la Cour suprême pour la nomination du Médiateur et, devant qui il prête serment, lors de son intronisation officielle. Il ne peut être mis fin aux fonctions du Médiateur avant l'expiration de son mandat qu'en cas d'empêchement absolu ou définitif, constaté par la Cour suprême (aujourd'hui Conseil Constitutionnel), préalablement saisie par le Président du Faso. Néanmoins, le Médiateur peut démissionner en tout temps en donnant avis par écrit au Président du Faso.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Médiateur du Faso ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit.

²⁸ La relecture en cours de cette loi porte le mandat à sept ans, toujours non-renouvelable.

Le Médiateur du Faso est tenu d'assumer exclusivement les devoirs et les tâches définis dans le cadre son mandat et ne peut occuper une autre fonction, charge ou emploi, sauf autorisation expresse du Président du Faso. Par ailleurs, pendant la durée de son mandat, il ne peut être candidat à quelque fonction élective que se soit. Au cas où il occupait une telle position avant sa nomination, il est tenu de démissionner avant d'entrer en fonction.

Les attributions du Médiateur

Le Médiateur du Faso reçoit les réclamations relatives au fonctionnement des Administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

Il peut, à la demande du Président ou du gouvernement, participer à toute action tendant à l'amélioration du service public ou à toute activité de conciliation entre l'Administration publique et les forces sociales et professionnelles.

Le Médiateur reste en dehors du domaine des activités suivantes:

- les différends qui peuvent s'élever entre les personnes physiques ou morales privées;
- les problèmes politiques d'ordre général;
- les procédures engagées devant la justice ou celles dénonçant une décision judiciaire.

La saisine du Médiateur

Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 11 de la Loi²⁹ n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il se doit

²⁹ Article 11: « *Le Médiateur du Faso reçoit les réclamations relatives au fonctionnement des Administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.* ».

d'assurer, peut, par une réclamation individuelle ou collective, ou par l'intermédiaire d'un parlementaire ou d'un élu local, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur du Faso. Le Médiateur peut également se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public.

Le recours au Médiateur du Faso est gratuit. La réclamation doit être écrite. Elle peut aussi s'effectuer par courrier électronique. Elle doit le cas échéant être précédée de démarches qui ont mis l'administration concernée en mesure de répondre aux demandes du plaignant. La réclamation auprès du Médiateur du Faso ne suspend pas les délais de recours administratifs ou juridictionnels.

Organisation, capacité et fonctionnement du Médiateur

L'organisation, la capacité et le fonctionnement des services du Médiateur du Faso sont définis par le Décret N° 95-293/PRES du 31 juillet 1995³⁰ portant organisation, fonctionnement et attributions des services du Médiateur du Faso. Dans la relecture en cours de la Loi organique instituant le Médiateur, ce décret devrait être remplacé par un arrêté du Médiateur du Faso.³¹ De plus, un projet visant à repenser l'organigramme de l'institution a été également entrepris.

Organisation des services du Médiateur

Le siège du Médiateur du Faso est fixé à Ouagadougou. Il a le libre choix de ses collaborateurs. Les services du Médiateur sont divisés en un Cabinet du Médiateur et un Secrétariat Général.

³⁰ Décret pris en application de l'article 24, alinéa 3 de la Loi organique précitée. Dans les faits, ce décret n'est plus appliqué. La médiation en est à son quatrième organigramme, en attendant d'officialiser le cinquième.

³¹ La relecture du décret précité permet au Médiateur du Faso d'organiser lui-même ses services par arrêté pris au sein de son institution au lieu de l'adoption d'un texte réglementaire pris en conseil des ministres. Cette lecture lui confère plus de pouvoirs et renforcera du même coup son autorité.

- Le Cabinet

Le Directeur de cabinet assure la coordination de l'ensemble des services du cabinet:

- Il traite des dossiers réservés et confidentiels et traite de tous les dossiers que pourrait lui confier le médiateur.
- Il assiste le Médiateur du Faso dans.
- Il organise l'emploi du temps du Médiateur du Faso.
- Il assure les contacts officiels avec les cabinets ministériels et les institutions et peut recevoir délégation de signature dont la nature sera déterminée par le Médiateur du Faso.

Le Secrétariat particulier du Médiateur du Faso, sous la responsabilité d'un chef de secrétariat, est chargé:

- de la réception, de l'enregistrement et de l'expédition du courrier confidentiel;
- de la dactylographie, de la reprographie, du classement et de l'archivage de tout document du cabinet.

Le service du Protocole est dirigé par un attaché de protocole, il est chargé:

- de l'organisation des audiences et des déplacements officiels du Médiateur du Faso et de ses collaborateurs;
- de l'organisation des cérémonies officielles du Médiateur;
- de l'accueil officiel des personnalités étrangères en visite ou en mission auprès du Médiateur.

Le service de presse et des relations publiques, dirigé par un attaché de presse, assure les tâches définies précédemment.

- Le Secrétariat Général

Le Secrétaire Général assure la continuité de l'action administrative au sein des services du Médiateur du Faso.

- Il coordonne et contrôle les activités de tous les services relevant de son autorité sur le plan administratif, technique et financier, en vue d'assurer l'application de la politique définie par le Médiateur du Faso.

- Il reçoit délégation de signature du Médiateur pour toutes les correspondances, les décisions administratives et toutes les pièces dont la nature est déterminée par le Médiateur.
- Il veille au suivi des relations avec les services de l'État.
- Il représente occasionnellement le Médiateur et peut accomplir d'autres tâches connexes.
- Il assure la rédaction du rapport annuel.

Relèvent du Secrétariat Général:

Le Secrétariat du Secrétaire Général, qui est dirigé par un chef de secrétariat, est chargé:

- des audiences et des correspondances du Secrétaire Général;
- de la réception, de l'enregistrement et de l'expédition du courrier;
- de la dactylographie, de la reprographie et du classement de tout document du Secrétariat Général;
- de la liaison avec les autres services du Secrétariat Général.

Les départements d'instruction sont divisés en trois:

- Administration Générale et Collectivités territoriales;
- Économie et Finances;
- Social et Culturel.

Les départements d'instruction, dirigés par des chefs de départements, sont chargés:

- d'apporter une assistance aux administrés pour faire valoir leurs droits et pour faire face à leurs devoirs;
- de recevoir et d'instruire les réclamations provenant des personnes physiques et morales;
- de formuler des recommandations en vue du règlement rapide et à l'amiable des litiges entre l'Administration publique et les administrés;
- de faire des propositions de modifications des textes législatifs, réglementaires et administratifs dans l'intérêt général;

- de participer à toute action tendant à l'amélioration des services publics et à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et professionnelles;
- de préparer des rapports spéciaux et le rapport annuel d'activité du Médiateur du Faso.

Le département de gestion est celui des Affaires Administratives et Financières. Il est chargé de:

- l'élaboration du projet de budget;
- la gestion des crédits alloués au Médiateur du Faso;
- la tenue de la comptabilité deniers;
- la tenue de la comptabilité en matière des biens immobiliers et mobiliers, ainsi que leur gestion et leur entretien;
- la gestion des ressources humaines;
- l'élaboration du compte de gestion en fin d'exercice.

Chaque département est structuré en divisions et doté de son propre secrétariat. Le Secrétariat du département de gestion est chargé de la saisie et de la mise en forme des projets basés sur des documents émanant des divers départements du Médiateur du Faso.

Les délégués régionaux sont nommés par le Médiateur du Faso dans chaque région.³²

- Ils reçoivent les réclamations déposées auprès d'eux et procèdent à leur examen en vue de la recherche d'un règlement à l'amiable des litiges entre les administrations locales et les administrés. Dans les cas complexes ou en-dehors de leur compétence, ils transmettent les réclamations au Médiateur du Faso.
- Ils reçoivent les réclamants et leur fournissent les informations nécessaires concernant leurs différends administratifs, les conseillent et les aident à préparer les dossiers qui seront éventuellement transmis au Médiateur.
- Ils travaillent en étroite collaboration avec le service des relations avec les délégués.

³² Il existe dix délégations régionales, mais il est prévu d'en créer trois supplémentaires.

- Ils adressent au Médiateur, selon une périodicité déterminée par celui-ci, un rapport indiquant l'état des affaires en cours d'examen et celles déjà réglées.

Le service central du courrier et de l'informatique, le service de la documentation et des archives, le service de l'information du public, le service des relations avec les délégués et avec les correspondants dans les administrations publiques et le standard téléphonique sont chargés de la gestion du système de communication des services du Médiateur du Faso.

Capacité et fonctionnement du Médiateur

Conformément à l'article 160 (2) de la Constitution, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Médiateur du Faso sont déterminés par la Loi organique sus-indiquée instituant le Médiateur. Il convient de signaler que la présente Loi fait actuellement l'objet d'une relecture portant principalement sur le « dépeussierage », la suppression des termes désuets comme ADP, Chambre des Représentants, Cour Suprême et substitution par AN, Sénat et Conseil Constitutionnel, et surtout, sur la prolongation de la durée du mandat de cinq à sept ans.

Lorsqu'une réclamation lui semble justifiée, le Médiateur du Faso fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi, ainsi que toute proposition tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Le Médiateur du Faso peut requérir d'être tenu informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable. A défaut de réponse satisfaisante dans les délais qu'il a fixés, il peut adresser un rapport spécial au Président et, s'il le juge à propos, exposer le cas dans son rapport annuel.

Le Médiateur du Faso peut demander à l'autorité compétente d'engager contre tout agent malfaisant une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir la juridiction répressive pour connaître de la dite plainte. Le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Il ne peut ni remettre en cause, ni critiquer le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté d'émettre des recommandations à l'organisme mis en cause. Toutefois, la saisine des juridictions ne fait pas obstacle à la saisine concomitante du Médiateur.

Le Médiateur du Faso peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice ayant acquis autorité de la chose jugée, enjoindre l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, il sera procédé comme prévu à l'article 19 de la Loi organique.

Les Ministres et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur du Faso. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur contrôle à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur du Faso. Le Médiateur peut requérir de tous les corps de contrôle et d'inspection d'accomplir, dans le cadre de leurs compétences, des vérifications et enquêtes et de lui communiquer les résultats afférents.

Le Médiateur peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant une affaire sur laquelle il enquête. Le caractère confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé, sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat, la politique extérieure ou l'instruction judiciaire. En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes, dont les noms lui auraient été révélés, ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.³³

En vue de remédier à des situations préjudiciables, constatées à l'occasion de ses interventions et, pour éviter leur répétition ou parer à des situations analogues, le Médiateur du Faso peut attirer l'attention du Président du Faso, du Président de l'Assemblée Nationale et du Président du Sénat sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge devoir être entreprises dans l'intérêt général. Les citoyens peuvent également saisir le Médiateur du Faso sur des

³³ La réserve émise à l'article 19 précité concernant le secret « défense » et confidentiel à l'égard des autorités requises constitue des limites à l'efficacité du médiateur. En effet, l'absence formelle de définition précise de ces termes tend à servir de prétexte pour masquer le refus de collaborer ou d'exécuter une réquisition justifiée exigée par le Médiateur.

réformes législatives ou réglementaires, qu'ils jugent nécessaires à l'amélioration des services publics.³⁴

Le Médiateur du Faso établit un rapport d'activités chaque année, qui est transmis au Président du Faso, au Chef du Gouvernement, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Président du Conseil Constitutionnel. Il est normalement publié et inséré dans le Journal Officiel. Le Médiateur du Faso présente une synthèse dudit rapport au Chef du Gouvernement, au Parlement et au Conseil constitutionnel.

Procédure de dépôt de plainte³⁵

Il existe quatre modes de saisine du Médiateur:

- saisine directe par une réclamation déposée par l'administré lui-même soit au siège de l'institution soit auprès du délégué régional, après épuisement préalable des voies de recours administratifs;
- saisine par l'intermédiaire d'un élu parlementaire ou local;
- auto-saisine;
- saisine par le Président du Faso ou le Gouvernement.

La plainte se fait par simple lettre signée et adressée par l'administré au Médiateur du Faso.³⁶

Pouvoir d'enquête

Le Médiateur du Faso dispose d'un pouvoir d'enquête sur toutes les plaintes qui lui sont adressées, dès lors qu'elles restent dans les limites de ses attributions. A ce titre, il peut s'adresser à toute autorité

³⁴ Le Médiateur ne dispose pas de pouvoirs de sanction ou de coercition. En cas de refus de collaboration ou de réponse non-satisfaisante d'une autorité administrative, il ne peut qu'établir un rapport pour en informer le Président du Faso.

³⁵ Cf. *Loi organique*, articles 14 à 17.

³⁶ Site du médiateur du Faso, consulté le 15 octobre 2012, <http://www.mediateur.gov.bf/>

administrative dans le cadre de l'instruction des dossiers dont il est saisi et qui sont déclarés recevables par ses services.

1.6. Forces et faiblesses de l'institution du Médiateur

Le traitement des différends affectant des civils et des militaires par le Médiateur du Faso procède de la volonté du législateur de doter le pays d'une institution unique. Cette détermination découle de raisons diverses, parmi lesquelles le manque des moyens de l'Etat et l'importance relative accordée aux dossiers administratifs. Plus certainement, l'existence d'une telle institution résulte du souci de garantir un traitement équitable à tous les citoyens. Il ne fait aucun doute qu'une idée si noble dans son concept comporte nécessairement sa part de forces et de faiblesses, qui peuvent être appréciées différemment par l'opinion publique et les bénéficiaires eux-mêmes. En effet, le Médiateur du Faso étant une institution civile, on est enclin à se poser des questions sur sa capacité à traiter des dossiers militaires, un milieu particulièrement sensible, où le secret-défense, la sûreté de l'état et la sécurité militaire, notions difficilement appréhendables et, de plus, surexploitées par les militaires, peuvent être opposées à tout moment.³⁷ Au regard d'une telle situation, il convient d'identifier les forces et faiblesses du Médiateur du Faso dans l'exercice de ses fonctions au profit des forces armées.

Les forces du Médiateur

Les activités du Médiateur du Faso menées depuis 1996 indiquent que ce dernier dispose d'un certain nombre d'atouts indéniables pour traiter des affaires militaires.

³⁷ Le médiateur possède la compétence de déterminer si un cas entre dans le champ de sa juridiction, il a la compétence de sa compétence.

Le rang protocolaire du Médiateur

Le Médiateur du Faso fait partie des hautes personnalités de l'Etat et, à ce titre, possède le rang de Président d'institution comme le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Conseil constitutionnel, le Grand Chancelier des Ordres nationaux ou le Président du Conseil économique et social. Ce rang lui confère les honneurs et le respect dus à sa qualité par l'ensemble des citoyens, y compris les membres des forces armées. A cela s'ajoute la forte personnalité des titulaires leurs qualités professionnelles, leurs compétences et leur sens des responsabilités (cf. Article 3 de la Loi organique sus-indiquée).

Indépendance institutionnelle

Le Médiateur du Faso est une autorité indépendante. Cette indépendance s'entend aussi bien à l'égard du titulaire que de l'institution elle-même.³⁸ Dans les limites de l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité. Le Médiateur du Faso est notamment doté des pouvoirs suivants:

- pouvoir de réquisition;
- pouvoir de nomination et de révocation de ses collaborateurs;
- pouvoir d'auto-saisine;
- pouvoir d'enquête sur tout acte ou omission de l'Administration ou d'organisme publics, qui sont de nature à léser une personne ou un groupe de personnes;
- pouvoir de recommandation;
- pouvoir d'injonction;
- pouvoir de réconciliation;
- pouvoir d'attirer l'attention du Président du Faso sur des réformes législatives, réglementaires et administratives;
- pouvoir de faire un rapport *spécial* au Président en cas de résistance de l'Administration ou de réponse insuffisante donnée à ses requêtes.

³⁸ Article 2 de la Loi n°22/94ADP du 17 mai 1994 portant institution du Médiateur du Faso.

Il dispose également d'un correspondant militaire pour le suivi des dossiers militaires.³⁹

Indépendance financière

Le Médiateur du Faso bénéficie d'une autonomie financière. En effet, les crédits nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget de la Présidence du Faso. Ils font l'objet de débloques trimestriels par virements successifs sur un compte de dépôt ouvert au Trésor au nom de l'Institution. Le Médiateur du Faso en est l'ordonnateur. Il n'est pas soumis au contrôle financier du Ministère chargé des Finances, mais présente à la Cour des Comptes un compte de gestion établi par un comptable public. Il importe de relever que cette indépendance financière trouve ses limites dans le faible budget dont dispose le Médiateur du Faso face aux moyens réels qui conviendraient à son bon fonctionnement. A titre indicatif, les moyens roulants et financiers qui devraient permettre la tenue fréquente des audiences foraines et autres activités d'information manquent cruellement à l'institution.⁴⁰

L'impartialité

L'impartialité du Médiateur du Faso constitue un atout majeur évident pour le traitement des dossiers, en particulier ceux touchant les membres des forces armées. Il revient à l'institution d'en faire la preuve à tout moment, chose qui jusque-là ne paraît pas être remise en cause par les réclamants militaires. Cette impartialité semble cependant troubler le sommeil de certains chefs militaires, qui voient dans les saisines du Médiateur des occasions de débordements, voire d'indiscipline de la part de leurs hommes.

³⁹ Il s'agit du Colonel Major Ali Paré, Délégué aux Anciens combattants, au sein du Ministère de la Défense

⁴⁰ Entretien avec le Médiateur du Faso, le 16 août 2012 à 16h00. Le budget du Médiateur du Faso pour l'année 2012 est d'environ 435.136.000 FCFA dont la plus grande partie sert à payer les salaires des agents.

Les pouvoirs d'auto-saisine, de réquisition et de recours au Président du Faso

Aux termes des dispositions de l'article 15 de la Loi organique, le Médiateur peut se saisir de toute question relevant de sa compétence, à chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une ou un groupe de personnes, civil ou militaire, a été lésé ou peut vraisemblablement l'être par l'acte ou l'omission d'un organisme public. Il faut reconnaître que le Médiateur lui-même semble parfois hésiter à faire usage de ce pouvoir. Relevons que le Chef de l'Etat est non seulement le Chef suprême des Armées, mais encore le ministre actuel de la Défense, ce qui encourage la réticence du Médiateur.

Le pouvoir de réquisition permet au Médiateur du Faso de saisir par écrit les différentes autorités administratives des plaintes de leurs administrés, en vue d'obtenir les éléments d'appréciation nécessaires à son intervention, ses recommandations et propositions. Sauf à lui opposer le secret-défense et le sceau de la confidentialité, celles-ci ont l'obligation de donner une suite satisfaisante à toute réquisition dans le délai prescrit.⁴¹ Ce pouvoir a des limites objectives, puisque le Médiateur ne peut exercer à l'égard des autorités aucune forme de contrainte, hormis informer en le Président du Faso.

Le Médiateur du Faso peut avoir recours au Président, dans les cas de refus de collaborer de la part d'un organisme ou de toute autre difficulté qu'il rencontre dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Dans le cas d'espèce, il adresse au Président du Faso à toutes fins utiles un rapport spécial ou en fait mention expresse dans son rapport annuel d'activités.⁴²

Les faiblesses du Médiateur

Il est rarement aisé pour une institution de médiation civile, et même pour une institution militaire, fût-elle indépendante, de traiter sans difficultés des réclamations formulées par ou contre des militaires et touchant principalement aux droits et aux libertés individuelles. En effet,

⁴¹ Articles 22 et 23 de la Loi organique.

⁴² Article 19 de la Loi organique.

peu de pays africains disposent d'armées véritablement républicaines⁴³ respectueuses des droits et libertés individuelles ou collectives des citoyens et de leurs hommes en sous-ordre. L'obéissance passive militaire, qui exigeait qu'une plainte ne puisse pas être déposée si l'ordre, même illégal, avait été exécuté sans hésitation ni murmure, a été condamnée par les Tribunaux militaires de Tokyo et Nuremberg⁴⁴ au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, puis abolie définitivement par le Statut de la Cour pénale internationale (CPI), à son article 33.⁴⁵ Certains chefs militaires considèrent une telle limitation comme une perte importante de leur autorité et une incitation à l'indiscipline. De plus, le secret militaire, souvent invoqué à tort pour se soustraire au pouvoir du Médiateur, empêche une action efficace de celui-ci. Il en résulte inévitablement des lenteurs significatives et des blocages dans le traitement diligent des dossiers.

Il transparaît également de l'entretien mené avec les responsables de l'institution de médiation que la communication avec les autorités des forces armées est insuffisante. Ce constat a été aussi établi par le correspondant militaire du Médiateur du Faso qui confiait que des demandes faites pour obtenir des avis ou des informations pouvaient

⁴³ Républicaines dans le sens « respectueuses des valeurs de la République », expression datant de la Révolution française.

⁴⁴ Le procès de Nuremberg posa certaines des règles reprises ensuite par les tenants d'une justice internationale. Il s'agit en autres du devoir de refus d'obéissance du subordonné aux ordres manifestement illégaux de son chef et ce, contrairement au principe général d'obéissance passive auquel il était jusqu'alors soumis sans discussion, ni murmure. Voir l'article 8 du Statut du Tribunal de Nuremberg et *Trial of Lieutenant-General Shigeru Sawada and three others*, United States Military Commissions, Shanghai, février 1946-avril 1946, Case N° 25, United Nations War Crimes Commission, vol. 5, p. 7, disponible at http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/Law-Reports_Vol-5.pdf, consulté le 13 juillet 2011: «*The offences of each of the accused resulted largely from obedience to the laws and instructions of their governments and their military superiors...The circumstances do not entirely absolved the accused from guilt. However, they do compel unusually strong mitigating consideration, applicable to each accused in varying degrees.*»

Et, article 6 du Statut du Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient; article 7§4 du Statut du TPIY; article 6 §4 du Statut du TPIR et article 6§4 du Tribunal spécial pour la Sierra Leone; article 29 de la loi établissant les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens; article 3§4 du Statut du Tribunal spécial pour le Liban.

⁴⁵ L'article 33 du Statut de Rome impose néanmoins des conditions cumulatives pour exclure les ordres du supérieur comme une défense.

faire l'objet de plusieurs lettres de rappel de la part du Médiateur.⁴⁶ A titre illustratif, depuis 2007, 123 dossiers ont mis en cause le Ministère de la Défense, soit 86 réclamations formelles et 37 demandes d'information. Les 87 réclamations concernent environ 500 personnes, en raison des dossiers contenant des plaintes groupées.

Le nombre de ces réclamations serait lié aux menaces de représailles émises par la hiérarchie contre les militaires qui oseraient saisir le Médiateur du Faso. Ces saisines seraient perçues comme des actes d'indiscipline ou de défiance envers l'autorité militaire. Il a été relevé le cas d'un plaignant militaire qui a dû retirer sa plainte sous la menace de sa hiérarchie.⁴⁷ Cet exemple démontre les résistances opposées aux changements républicains, pourtant nécessaires au sein des forces armées.

Les faiblesses du Médiateur tiennent également aux difficultés de compréhension des termes techniques militaires et du manque de maîtrise des différents éléments, entrant ou devant être pris en compte dans la carrière d'un militaire. Les spécificités du milieu militaire, notamment au plan juridique, complexifient encore un peu plus la mission du Médiateur. Enfin, il convient de noter la lenteur excessive, voire le silence complet de l'administration militaire dans le traitement des dossiers la concernant.

Les déficiences identifiées dénotent la nécessité soit, de renforcer les capacités opérationnelles du Médiateur du Faso en y injectant du personnel militaire qualifié soit, d'envisager l'institution d'un organe spécifique indépendant, un Médiateur militaire, à l'instar de certains pays africains anglophones.

⁴⁶ Entretien avec le correspondant militaire du Médiateur du Faso, le 10/8/2012 à 10h15.

⁴⁷ Entretien avec le Médiateur du Faso le 16 août 2012 à 16h00.

1.7. Les besoins de renforcement des capacités du Médiateur

Comme indiqué en lien avec l'indépendance du Médiateur du Faso, le bon fonctionnement d'une telle institution tient davantage à l'importance des moyens alloués à son fonctionnement, qu'à son indépendance formelle, tant il est indéniable que la réussite de toute entreprise du genre dépend des finances qui lui sont accordées.

Visitant le Médiateur du Faso, le Premier ministre a salué « *le travail extraordinaire abattu en 16 ans* » et a écrit ceci dans le livre d'or de l'institution: « *Plus que jamais, la place de cette institution doit être renforcée et son rôle élargi dans notre pays en pleine mutation sociologique* ». En seize ans d'existence, le Médiateur du Faso a traité plus de 4.800 dossiers, soit environ 300 par an, ceci malgré son manque de visibilité et les nombreuses difficultés rencontrées dans ses rapports avec les administrations. Saisissant l'opportunité de la visite du Premier Ministre, le chef du Département des affaires économiques, sociales et culturelles du Médiateur du Faso, confiait « *Souvent, nous écrivons à des administrations et nous n'obtenons pas de réponses* ».

Par ailleurs, au cours des entretiens menés aux fins de la présente étude, les besoins de renforcement des capacités de l'institution ont été largement évoqués. Ces besoins portent principalement sur l'amélioration de la visibilité de l'institution, qui requerrait une augmentation des moyens alloués. On peut relever des faiblesses au niveau du budget, du personnel spécialisé dans le traitement des dossiers militaires, des moyens roulants, du système informatique nécessaire pour faciliter le traitement des réclamations, qui permettrait aux plaignants de suivre le traitement de leurs dossiers à tout moment via internet ou par téléphone mobile. L'institution manque cruellement de ressources matérielles et humaines, pour assurer les nombreuses activités qui sont les siennes.

Au regard des ces lacunes et déficits, il devient donc nécessaire de prévoir la création d'un service spécialisé dans le domaine des affaires militaires au sein de la Médiation. Le renforcement des capacités internes semble être un élément clef, tout comme le fait d'entretenir de bonnes relations avec l'armée. Mais au vu de la spécificité des dossiers militaires,

l'établissement d'un ombudsman entièrement dédié à celles-ci paraît être la solution la plus souhaitable.⁴⁸

1.8. Les informations relatives aux bonnes pratiques, procédures et standards du Médiateur

En dépit de sa jeunesse, seize ans d'existence, le Médiateur du Faso a fait preuve d'un exceptionnel dynamisme et d'un professionnalisme louable. Le volume des dossiers traités en est une parfaite illustration. Les bonnes pratiques du Médiateur du Faso, les procédures et les standards mis en place méritent d'être connus et exploités par d'autres ombudsmans.

Dès les premières heures de son fonctionnement, le Médiateur du Faso s'est attaché au développement de bonnes pratiques, notamment:

- faire connaître l'institution par l'Administration et les administrés;
- diffuser l'information par la communication, ceci par l'intermédiaire de tous les moyens (médias, contacts directs, conférences, séminaires, rencontres);
- produire des supports vidéo et des films;
- tenir des audiences foraines dans les régions administratives du Médiateur;
- organiser des conférences de presse et des exposés sur l'institution;
- procéder au traitement diligent des dossiers en réduisant au maximum les délais;
- permettre la spécialisation du personnel civil au traitement des dossiers militaires;
- développer la collaboration, tant au plan national qu'international.

⁴⁸ En allant plus loin, un ombudsman au sein de l'armée n'aurait-il pas vu venir les événements de 2012 et n'aurait-il pas permis de résoudre la situation en amont? La question se pose selon les mots mêmes du Médiateur du Faso.

Selon le chef de service de la communication et de l'information, le Médiateur du Faso a organisé au niveau international les activités et actions suivantes, afin de renforcer la coopération avec d'autres institutions:

- Premier congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) en novembre 1999 à Ouagadougou: le Médiateur d'alors, le Général Garango fut élu Vice président de l'Association;
- Huitième Conférence Régionale des Ombudsmans et Médiateurs Africains, en juillet 2003 à Ouagadougou: la Conférence s'est muée en Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains (AOMA), présidé par le défunt Médiateur, le Magistrat Jean-Baptiste Kafando;
- l'ancien Médiateur Madame Amina Ouedraogo (2005-2011) et son homologue du Mali à l'époque, Madame Fatoumata Diakité - Ndiaye ont été à l'initiative de la création en octobre 2008 de l'Association des Médiateurs des pays de l'espace UEMOA (AMP/UEMOA), afin de contribuer à l'effort d'intégration des Etats et d'améliorer l'application effective des textes communautaires au profit des citoyens de l'espace.

L'ensemble de ces bonnes pratiques, procédures et standards contribuent à l'ancrage de l'institution au plan national et à son rayonnement international. Les visites effectuées par le Médiateur aux institutions nationales et à d'autres Médiateurs participent au même effort. Le Médiateur du Faso a également reçu depuis sa mise en place des membres du personnel des Médiateurs de Côte d'Ivoire, du Mali, du Sénégal, de Guinée, du Niger, du Bénin, ceux-ci ayant effectué des stages d'une semaine auprès de ses services.

1.9. Conclusion et Recommandations

Conclusion

La présente étude visait à examiner l'institution du Médiateur du Faso, institution qui fut établie dans un climat national de « démocratisation au forceps ». L'étude a permis d'apprécier la pertinence et l'utilité d'avoir créé une institution de médiation au Burkina Faso, qui cherche à s'imposer dans le concert des Nations, en tant qu'Etat démocratique régi par le droit.

Au stade actuel de son évolution, le Médiateur apparaît d'ores et déjà comme un acteur majeur dans le maintien de la paix et comme un pilier essentiel d'une bonne gouvernance, sources de stabilité et de sécurité favorisant un développement humain durable. Il convient d'indiquer que la juridiction générale du Médiateur sur les affaires civiles et militaires constitue un obstacle majeur à sa crédibilité au sein des forces armées. Le nombre peu significatif des dossiers militaires traités (123 de 2007 à nos jours) confirme la crainte de nombreux militaires de saisir le Médiateur, en raison des menaces proférées et des sanctions arbitraires infligées par leur hiérarchie.

Une seconde faiblesse réside dans l'inexistence d'une section spécialisée au sein de l'institution destinée au traitement exclusif des dossiers militaires. En effet, leur examen exige, au vu de leur complexité, une connaissance parfaite du milieu militaire et des textes spécifiques qui régissent les armées et le comportement des soldats.

La solution à ces deux obstacles serait la mise sur pied d'une section spécifique au sein de l'institution ou la création d'un ombudsman à juridiction indépendante exclusive pour les forces armées. Toutefois, il convient de relever les avis mitigés émis lors des différents entretiens réalisés au cours de l'étude. La quasi-totalité des personnes ressources entendues reconnaît l'importance d'une institution de médiation militaire pour les forces armées, mais uniquement dans le moyen ou long terme, à savoir un laps de temps de 5 à 10 ans. Cet horizon temporel pourrait permettre une prise décision concernant l'aspect futur du Médiateur et un renforcement de son implantation au sein des armées. L'établissement

d'un Médiateur militaire se heurte également à certaines contraintes: budget limité, manque de volonté politique ou encore réticence à effectuer un audit organisationnel de l'armée, qui serait susceptible de déboucher sur des propositions formelles relatives à la création d'un ombudsman spécialisé.

Recommandations

Au regard des difficultés relevées concernant le fonctionnement du Médiateur du Faso, les recommandations ci-dessous peuvent contribuer à davantage d'efficacité et de meilleurs résultats dans son rôle de défenseur des droits et des libertés des citoyens. Il s'agit notamment de:

- consolider la démocratie et l'Etat de droit;
- renforcer la bonne gouvernance;
- initier des réformes sécuritaires au sein de l'armée, de la police et du système judiciaire;
- améliorer les capacités du Médiateur du Faso, en lui allouant davantage de ressources humaines, financières et matérielles;
- organiser des formations continues du personnel du Médiateur, pour leur permettre de se spécialiser;
- créer une section spécifique au sein de la Médiature du Faso pour le traitement des dossiers militaires;
- créer à terme un ombudsman militaire à juridiction exclusive pour les forces armées.

La réalisation de ces recommandations exige inévitablement une volonté politique forte, l'établissement de principes de bonne gouvernance et la construction d'un Etat débarrassé de toute corruption, afin de pouvoir poser les conditions menant à un meilleur respect des droits fondamentaux et d'assurer une plus grande justice sociale à l'ensemble des citoyens.

Annexes

Notes recueillies

Notes pour l'audience accordée au Colonel Bayala

La procédure de saisine du Médiateur du Faso

- Directement par une réclamation déposée par l'administré lui-même, soit au siège de l'institution, soit auprès du délégué régional après épuisement préalable des voies de recours administratifs.
- Par l'intermédiaire d'un élu (parlementaire ou élu local).
- Par auto-saisine.
- À la demande du Président du Faso ou du Gouvernement.

Le traitement des plaintes

Dans l'examen d'une plainte, le Médiateur du Faso écoute toutes les parties concernées. Lorsqu'il constate qu'il y a effectivement erreur ou injustice, il transmet ses recommandations, afin que le ministère, l'organisme ou l'instance remédie à la situation le plus rapidement possible.

- La gestion des dossiers de réclamation est informatisée (logiciel GREF depuis le 1^{er} janvier 2007) ;
- Schématiquement :
 - Tous les dossiers sont reçus au service central du courrier et acheminés au Cabinet du Médiateur du Faso pour visa;
 - Les dossiers sont ensuite transmis au Secrétariat général qui les attribue à un Chargé d'étude pour instruction ;
 - Deux séries d'hypothèses peuvent alors se présenter :
 - ✓ Soit le dossier est irrecevable (exemple: défaut de démarche préalable) ou hors compétence (exemple: litige privé), il fait l'objet d'une clôture immédiate;
 - ✓ Soit le dossier est recevable:

- Le Chargé d'étude concerné étudie le dossier au fond, élabore une note de présentation et propose une recommandation à l'appréciation du Médiateur du Faso, après le contrôle du Secrétaire général;
- Si le Médiateur du Faso est d'accord avec l'analyse et l'argumentation, la recommandation est signée et envoyée à l'organisme saisi pour le rétablissement des droits du plaignant.

*Le nombre de dossiers concernant des militaires et les résultats obtenus :
Quelles difficultés le Médiateur du Faso rencontre-t-il dans ces dossiers ?*

- Depuis 2007, **123** réclamations ont mis en cause le Ministère de la Défense.
- On dénombre **37** demandes d'informations et conseils et **86** plaintes formelles.
- Le nombre de réclamants peut être estimé à plus **500 personnes**, parce qu'il existe plusieurs dossiers de plaintes groupées.

Les statistiques concernant les motifs des plaintes sont :

- **60** dossiers sur les carrières et réhabilitations;
- **34** plaintes sur les licenciements et radiations;
- **16** plaintes sur les finances et pensions;
- **5** dossiers sur les dédommagements ;
- **3** dossiers de justice ;
- **3** dossiers relatifs à la santé et au social ;
- **2** cas relevant de litiges portant sur des questions relatives aux instructions et aux examens, permettant d'obtenir un grade supérieur.

Il faut noter aussi que des civils ont saisi le Médiateur, mettant en cause le Ministère de la Défense. Certains sont des litiges portant sur des relations commerciales, d'autres sont des saisines effectuées par les familles.

Les difficultés rencontrées sont de plusieurs natures :

- Diverses formes de représailles émises par la hiérarchie contre les militaires qui saisissent le Médiateur du Faso. On considère qu'il s'agit d'une forme d'indiscipline que de mettre en cause l'administration militaire ou encore un acte de défiance par rapport au chef. Un plaignant a même fini par retirer sa plainte par peur de subir des sanctions. Il est nécessaire de noter que selon la Médiation ces menaces de représailles ne sont pas confirmées par des preuves irréfutables.
- Difficultés de compréhension des termes techniques et non-maitrise de tous les éléments entrant ou devant être pris en compte dans la carrière d'un militaire. Un secteur difficilement maitrisable sur le plan juridique, en raison de ses nombreuses spécificités, tout ce qui s'applique en principe au plan civil ne trouve pas forcément application au niveau de l'armée.

Le temps consacré à la communication

La communication est permanente. Elle se fait en direction des citoyens mais aussi en direction des administrations publiques. Toute occasion est opportune pour se faire connaître.

Depuis 1996, le Médiateur du Faso a effectué trois (3) grandes campagnes d'information et de communication. Des outils et supports d'information ont été élaborés à cet effet: dépliants d'information, vidéo-films de sensibilisation en français et langues nationales.

L'opportunité de création d'un Ombudsman de l'armée au Burkina Faso

La création d'un Médiateur ou d'un Ombudsman dans les secteurs spécifiques est fréquente sur le plan international. Ainsi, il existe des Ombudsmans de l'armée, de la police, de l'Université (Médiateur de l'Université Cheik Anta Diop au Sénégal). Il en existe dans les secteurs du commerce et dans les grandes communes (Médiateur de la ville de Paris, l'Ombudsman de la ville de Montréal, etc.).

Au Burkina Faso, nous avons le CAMCO (Centre d'Arbitrage et de Médiation des conflits de Ouagadougou), qui fait de la médiation et de la conciliation dans le domaine des relations commerciales.

Les avis sont positifs sur le projet de création d'un Médiateur de l'armée au Burkina Faso.

- **Avis 1**

La création d'un Ombudsman de l'armée est opportune, étant donné que la collaboration entre le Médiateur du Faso (censé résoudre les litiges des militaires) et le Ministère de la défense n'est pas satisfaisante.

- **Avis 2**

Le principe de la création d'un médiateur sectoriel au niveau de l'armée est une bonne initiative, **mais pas dans l'immédiat**. En effet, le Médiateur du Faso n'étant pas encore bien connu du public, la création de ce médiateur sectoriel pourrait venir créer la confusion et compliquer d'avantage la tâche de l'Institution.

Avant projet de loi organique portant attributions, organisation et fonctionnement du médiateur du Faso

BURKINA FASO

IV^E REPUBLIQUE

UNITE-PROGRES-JUSTICE

QUATRIEME LEGISLATURE

ASSEMBLEE NATIONALE

AVANT-PROJET DE LOI ORGANIQUE N°.....-2012/AN

**PORTANT ATTRIBUTIONS, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU
MEDIATEUR DU FASO**

L'ASSEMBLEE NATIONALE

Vu la constitution ;

Vu la résolution n°01/2007/AN du 04 juin 2007 portant validation du mandat des députés ;

a délibéré en sa séance du.....

et adopté la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I: DISPOSITIONS GENERALES

ARTICLE 1 : Conformément à l'article 160.2 de la Constitution, les attributions, l'organisation et le fonctionnement du Médiateur du Faso sont déterminés par la présente loi organique.

CHAPITRE II: STATUT DU MEDIATEUR DU FASO

ARTICLE 2 : Le Médiateur du Faso est une autorité indépendante. Dans la limite de ses attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.

Le titulaire de la fonction est appelé « Monsieur ou Madame le Médiateur du Faso ».

ARTICLE 3 : Le Médiateur du Faso doit être âgé de quarante-cinq (45) ans au moins à la date de sa nomination, avoir une expérience professionnelle de 20 ans au moins, avoir un sens élevé de la responsabilité, jouir d'une

bonne moralité, et avoir une ferme conscience de l'idée du bien public et de l'intérêt de la nation.

ARTICLE 4: Le Médiateur du Faso est nommé par décret du Président du Faso après avis du Parlement.

Le Médiateur du Faso est installé dans ses fonctions par le Président du Conseil constitutionnel au cours d'une cérémonie officielle présidée par le Président du Faso.

ARTICLE 5: La durée du mandat du Médiateur du Faso est de sept (7) ans non renouvelable. Nonobstant l'expiration de son mandat ou l'acceptation de sa démission, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été remplacé.

ARTICLE 6: Il ne peut être mis fin aux fonctions du Médiateur du Faso avant l'expiration du mandat qu'en cas d'empêchement absolu ou définitif constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Président du Faso.

ARTICLE 7: Le Médiateur du Faso peut en tout temps démissionner en donnant avis par écrit au Président du Faso.

ARTICLE 8: Le Médiateur du Faso ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

ARTICLE 9: Le Médiateur du Faso doit s'occuper exclusivement des devoirs de ses fonctions et ne peut pas occuper une autre fonction, charge ou emploi sauf autorisation expresse du Président du Faso.

ARTICLE 10: Pendant la durée de son mandat il ne peut être candidat à quelque fonction électorale que ce soit. S'il exerçait ce mandat avant sa nomination, il devrait antérieurement à sa prise de fonction rendre sa démission.

CHAPITRE III: ATTRIBUTIONS DU MEDiateUR DU FASO

ARTICLE 11: Le Médiateur du Faso reçoit les réclamations relatives au fonctionnement des Administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

ARTICLE 12: Le Médiateur du Faso peut, à la demande du Président du Faso, du gouvernement ou d'une organisation de la société civile, participer à toute action tendant à l'amélioration du service public ou à toute activité de conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et professionnelles.

ARTICLE 13: Sont exclus du domaine d'activités du Médiateur du Faso:

- les différends entre les personnes physiques ou morales privées ;
- les problèmes politiques d'ordre général ;
- les procédures engagées devant la justice ou la dénonciation d'une décision judiciaire.

CHAPITRE IV: SAISINE DU MEDiateUR DU FASO

ARTICLE 14: Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 11 n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut par une réclamation individuelle, collective, ou par l'intermédiaire d'un parlementaire ou d'un élu local, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du Médiateur du Faso.

ARTICLE 15: Le Médiateur du Faso peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence, chaque fois qu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé ou peut vraisemblablement l'être, par l'acte ou l'omission d'un organisme public.

ARTICLE 16: Le recours au Médiateur du Faso est gratuit ; la réclamation dans tous les cas doit être écrite ; elle peut également s'effectuer par courrier électronique.

Elle doit le cas échéant être précédée de démarches qui ont mis l'administration concernée en mesure de répondre aux demandes du réclamant.

ARTICLE 17: La réclamation au Médiateur du Faso ne suspend pas les délais de recours administratifs ou juridictionnels.

CHAPITRE V: FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUTION

ARTICLE 18: Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur du Faso fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et le cas échéant toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.

ARTICLE 19: Le Médiateur du Faso peut requérir d'être tenu informé des mesures qui auront été effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable. A défaut de réponse satisfaisante dans les délais qu'il a fixés, il peut adresser un rapport spécial au Président du Faso et s'il le juge à propos, exposer le cas dans son rapport annuel.

ARTICLE 20: Le Médiateur du Faso peut demander à l'autorité compétente d'engager contre tout agent malfaisant une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive.

ARTICLE 21: Le Médiateur du Faso ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause, ni critiquer le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause.

Toutefois, la saisine des juridictions ne fait pas obstacle à la saisine concomitante du Médiateur du Faso.

ARTICLE 22: Le Médiateur du Faso peut cependant, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, il est procédé comme prévu à l'article 19.

ARTICLE 23: Les Ministres et toutes les autorités publiques doivent faciliter la tâche du Médiateur du Faso. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et éventuellement aux convocations du Médiateur du Faso.

Le Médiateur du Faso peut requérir tous les corps de contrôle et d'Inspection en vue d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, des vérifications et enquêtes et de lui communiquer les résultats afférents.

ARTICLE 24: Le Médiateur du Faso peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant une affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant la défense nationale, la sûreté de l'Etat, la politique extérieure et l'instruction judiciaire.

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, il veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont les noms lui auraient ainsi été révélés, ne soit faite dans les documents publiés sous son autorité.

ARTICLE 25: En vue de remédier à des situations préjudiciables constatées à l'occasion de ses interventions et pour éviter leur répétition ou parer à des situations analogues, le Médiateur du Faso peut attirer l'attention du Président du Faso, du Président de l'Assemblée Nationale et du président du Sénat sur les réformes législatives, réglementaires ou administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général.

Les citoyens peuvent saisir le Médiateur du Faso sur des réformes législatives ou réglementaires qu'ils jugent nécessaires à l'amélioration des services publics.

ARTICLE 26: Le Médiateur du Faso établit un rapport d'activités chaque année. Ce rapport est transmis au Président du Faso, au Chef du Gouvernement, aux Présidents de l'Assemblée Nationale et du sénat, et au Président du Conseil Constitutionnel. Il est publié et fait l'objet d'une insertion au Journal Officiel.

Le Médiateur du Faso présente une synthèse dudit rapport au chef du gouvernement, au Parlement et au Conseil constitutionnel.

ARTICLE 27: Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur du Faso sont inscrits au budget de l'Etat. Ils font l'objet de débloques

trimestriels par virements successifs dans un compte de dépôt ouvert au Trésor au nom de l'Institution. Le Médiateur du Faso en est l'ordonnateur.

Le Médiateur du Faso n'est pas soumis au contrôle financier du Ministère chargé des Finances mais présente un compte de gestion établi par un comptable public, à la Cour des Comptes.

CHAPITRE VI: ORGANISATION DES SERVICES DU MEDIATEUR DU FASO

ARTICLE 28: Le siège du Médiateur du Faso est fixé à Ouagadougou.

Le Médiateur du Faso a le libre choix de ses collaborateurs.

L'organisation, le fonctionnement et les attributions des services du Médiateur du Faso sont précisés par arrêté du Médiateur du Faso.

CHAPITRE VII: DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

ARTICLE 29: Le mandat en cours du Médiateur du Faso se poursuit jusqu'à son expiration.

ARTICLE 30: Toute personne qui aura fait ou laissé figurer le nom du Médiateur du Faso, suivi ou non de l'indication de sa qualité dans tout document de propagande ou de publicité, quelle qu'en soit la nature, sera punie d'un emprisonnement de 3 mois à 3 ans et d'une amende de 100.000 à 500.000 FCFA ou de l'une de ses deux peines seulement.

ARTICLE 31: La présente loi qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, notamment la loi organique n° 22/94/ADP du 17 mai 1994, portant institution d'un Médiateur du Faso sera exécutée comme loi de l'Etat.

Ainsi fait et délibéré en séance publique

à Ouagadougou, le

Le Président de séance

Le Secrétaire de séance

Questionnaire

Méthodologie

L'étude de cas relative au Médiateur du Faso est basée sur les résultats d'une enquête menée par l'auteur auprès de quatorze individus, dont Madame le Médiateur du Faso, certains de ses proches collaborateurs, des membres du Ministère de la Défense, ainsi que des représentants de forces armées et des anciens combattants. Le questionnaire suivant leur a été soumis :

1. Date de création du Médiateur du Faso;
2. Raisons de cette création;
3. Organisation et fonctionnement:
 - Composition;
 - Procédures de dépôt de plainte;
 - Pouvoirs d'enquête;
 - Accès à l'information;
 - Rapports et recommandations (contenu, portée, publicité du rapport, nombre de plaintes concernant les forces armées (taux de réussite, recommandations...));
 - Existe t-il une cellule ou un service spécialisé pour traiter les affaires militaires au sein de l'institution?
4. Les rapports du Médiateur avec le Ministre de la Défense et les autorités militaires (célérité relative à la demande d'informations, avis...);
5. Forces et faiblesses de l'institution dans le traitement des dossiers militaires;
6. Que pensez-vous de la création d'un médiateur militaire au Burkina (institution indépendante et impartiale traitant exclusivement des affaires militaires)?
7. Situation d'ensemble relative aux droits humains par rapport aux actions des forces armées et au sein de celles-ci?
8. Recommandations et indicateurs (taux d'exécution : suivies, non suivies ...);

9. Importance de la couverture médiatique des activités du Médiateur dans le pays (canaux utilisés, fréquence en termes de communication...)?
10. Après plusieurs années de fonctionnement de l'institution, peut-on dire que la personne exerçant la fonction de Médiateur et l'institution elle-même sont véritablement indépendantes et impartiales dans le traitement des affaires en général et celles impliquant des militaires en particulier;
11. Impression générale quant à l'étude elle-même (opportunité quant à la création du Médiateur militaire, apport au Médiateur du Faso...).

Bibliographie

Textes constitutionnels, législatifs et réglementaires

Constitution du 2 juin 1991

Loi organique N° 22: 94/ADP du 17 mai 1994 portant institution du Médiateur du Faso

Loi N° 032-2003/AN du 14 mai 2003 relative à la sécurité intérieure

Décret N° 94-159PRES/DEF du 28 avril 1994 portant règlement de discipline générale des Armées

Décret N° 95-293/PRES du 31 juillet 1995 portant organisation, fonctionnement et attributions des services du Médiateur du Faso

Décret N° 95-295PRES/MFPMA/MD du 31 juillet 1995 relatif au choix des collaborateurs du Médiateur du Faso

Décret N° 94-494/PRES du 29 décembre 1994 portant nomination d'un Médiateur du Faso (premier Médiateur, Tiémoko Marc Garango)

Décret N° portant nomination d'un Médiateur du Faso (2^{ème} Médiateur, Jean-Baptiste Kafando)

Décret N° 2005-185/PRES du 1^{er} avril 2005 portant nomination d'un Médiateur du Faso (3^{ème} Médiateur, Moussoudougou)

Décret N° portant nomination d'un Médiateur du Faso (actuel Médiateur Alima Déborah Traoré)

Décret N° 2005-245/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 12 mai 2005 portant création, composition, attributions et fonctionnement de Comités locaux de sécurité

Décret N° 2005-263/PRES/PM/SECU/DEF/MJ/MATD/MPDH du 18 mai 2005 portant adoption du plan d'action de mise en œuvre de la police de proximité au Burkina Faso

Décret N° 2010-335/PRES/PM/SECU/du 17 juin 2010 portant adoption du document de stratégie nationale de sécurité intérieure 2011-2020

Arrêté N° 20106491/MEDIA-FA/CAB portant création de régions administratives du Médiateur du Faso et définition de leur ressort territorial

Ouvrages

Benjamin S. Buckland and William McDermott, *Ombuds institutions for the Armed Forces. A Handbook* (Genève: DCAF, 2012)

Pacifique Manirakiza *La nouvelle institution d'ombudsman au Burundi: potentialités et défis*, consulté le 1 Octobre 2012, <http://www.arib.info/ombudsman-du-burundi-par-pacifique-manirakiza.pdf>

Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité. Pour une sécurité et une justice accrues (OCDE, 2007), consulté le 12 octobre 2012,

<http://www.oecd.org/fr/developpement/conflitsetsituationsdefragilite/39297674.pdf>

Alan Bryden, Boubacar N'Diaye, Dir., *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique l'Ouest francophone* (Genève : DCAF, 2011)

Rapports

Premier Rapport d'activités du Médiateur du 29 décembre 1994 au 31 décembre 1997

Rapports annuels successifs jusqu'en 2010.

Autres documents

Textes de base du Centre d'arbitrage de Médiation et conciliation d'OUAGADOUGOU (CAMCO) – Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso

Dépliant Centre d'arbitrage et de conciliation de OUAGADOUGOU - Chambre de commerce et d'industrie du Burkina Faso



Chapitre 2

Burundi

Athanase Ndikumana



2.1. Introduction⁴⁹

Le Burundi, un pays qui se trouve en situation de post-conflit, reste fragile, malgré sa volonté de passer à la phase de décollage économique et social. La sécurité constitue une réalité aujourd'hui sur l'ensemble du territoire national, même s'il subsiste encore quelques cas d'insécurité signalés ici et là, notamment des cas d'assassinats ciblés.

Le programme de démobilisation, de réintégration et de réinsertion (DRR) a, de manière générale, réussi à faciliter la démobilisation et la réintégration de nombreux ex-combattants, tandis que le désarmement de la population civile progresse lentement. Les opérations de déminage ont, à leur tour, permis de nettoyer les provinces les plus affectées. L'intégration de l'armée préconisée par l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 pour la paix et la réconciliation au Burundi et le programme de formation en droits humains destinés à tous les membres des forces de sécurité, programme soutenu par le Cadre Stratégique de Consolidation de la Paix (CSCP), ont contribué de façon significative à la restauration de la sécurité.

Malgré les progrès accomplis vers un retour à la paix, les rapports entre la société civile et le secteur de la sécurité méritent d'être améliorés, afin d'atteindre une réelle harmonie sociale. Le développement du secteur de la sécurité doit reposer sur des valeurs, des principes et des pratiques de gouvernance démocratique. La bonne gouvernance du secteur de la sécurité est essentielle pour garantir le succès du processus de consolidation de la paix, de la démocratisation du pays et de son développement socio-économique.

⁴⁹ Cette contribution est réalisée dans le cadre d'un projet mené par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le DCAF. Les objectifs de ce projet sont d'examiner les institutions d'Ombudsman dans trois Etats africains francophones. Le DCAF a été dans ce cadre mandaté par l'OIF pour réaliser ces trois études de cas, qui ont été écrites par des experts des pays concernés.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent que ceux-ci et l'OIF ne peut en rien en être tenue pour responsable

Les opinions ici exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions du DCAF.

La mise en place d'une bonne gouvernance du secteur de la sécurité correspond à l'élaboration d'un cadre global, qui impose le respect des droits humains et de l'état de droit. Elle se réalisera à travers la concrétisation de trois programmes prioritaires, qui ont déjà été initiés au Burundi:

- L'actualisation et la mise en œuvre du plan d'action national pour le contrôle et la gestion des armes légères et de petit calibre et pour le désarmement de la population civile;
- La poursuite de la revue de la Défense nationale et du Plan stratégique de Sécurité à travers l'établissement de mécanismes transparents de communication interne et externe visant à assurer un contrôle démocratique sur les Forces armées;
- La professionnalisation des Corps de Défense et de Sécurité.⁵⁰

Au cours de cette étude, il sera entrepris de décrire l'état des lieux des institutions de médiation, ceci à travers les relations entre ces institutions et les droits de l'homme, le rôle des médias dans la publicisation de leurs activités, les missions qui leur sont assignées, leur organisation et leur fonctionnement, ainsi que par un examen de leurs forces et des défis auxquelles elles sont confrontées.

2.2. Les Forces de Défense nationale (FDN) et les droits de l'homme

La période de guerre et les droits de l'homme

Les Forces de Défense nationale (FDN) résultent de la fusion des anciens rebelles et des anciennes Forces armées burundaises (FAB) au lendemain des accords globaux de cessez-le-feu du 16 novembre 2003 et du 7 septembre 2006. Les différentes parties au conflit ont commis de graves violations des droits de l'Homme, violations que les négociateurs

⁵⁰ *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, 2^{ème} génération, CSLP II*, 2012, Programme des Nations Unies pour le Développement, consulté le 15 octobre 2012, http://www.bi.undp.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=89&Itemid=211.

d'Arusha ont qualifiées: «...d'actes de génocide, des crimes de guerre et d'autres crimes contre l'humanité». ⁵¹ Les parties ont indirectement reconnu qu'elles avaient une responsabilité et se sont dites résolument déterminées « à mettre un terme aux causes profondes de l'état continu de violence, d'effusion de sang, d'insécurité, d'instabilité politique et d'exclusion ». ⁵²

Pendant la guerre, qui dura plus de dix ans, on estime à plusieurs centaines de milliers le nombre de victimes, de réfugiés et de déplacés. Jusqu'en 2008, on assista encore à des actes de violations massives des droits de l'Homme, qui furent attribués aux parties au conflit, dont le Palipehutu – FNL. Dans un message à la nation, le chef de l'Etat proclama: « Depuis le 17 avril 2008, ce mouvement lance des grenades et des bombes, organise des attaques ici et là dans le pays, et surtout dans la mairie de Bujumbura, à Masha, Butanuka et Gibanga dans les provinces de Bubanza, et Matongo dans la province de Kayanza ». ⁵³

Les belligérants présents sur le terrain des hostilités sont en définitive responsables de nombreuses violations des droits humains, comme le soulignent diverses organisations de défense des droits humains: la Ligue ITEKA, Amnesty International, Human Rights Watch, etc. ⁵⁴ Leurs rapports concernant la période de guerre font état de ces transgressions, qu'elles imputent à toutes les parties impliquées dans le conflit.

Les différents accords n'ont que trop peu traité de la question de la répression des violations commises durant la guerre, même si l'Accord d'Arusha préconisait la mise sur pied de mécanismes, afin d'en finir avec l'impunité. Néanmoins, l'accord a consacré l'impunité en instituant « l'immunité provisoire » devenue depuis lors une amnistie *de facto*. ⁵⁵

⁵¹ *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, (Arusha, 28 août 2000).

⁵² *Accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le mouvement du Conseil national pour la défense de la démocratie-forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD)*, (Dar-es-Salaam, 16 novembre 2003).

⁵³ *Message à la Nation du président de la République*, (Bujumbura, 25 Avril 2008).

⁵⁴ Lire les Rapports annuels de la Ligue ITEKA, de 1994 à 2008. Les violations des droits de l'Homme attribuées aux anciennes Forces armées burundaises et aux différentes parties rebelles y sont publiées. Disponible at <http://www.ligue-iteka.africa-web.org/>, consulté le 23 octobre 2012.

⁵⁵ Article 22 de l'Accord d'Arusha, Période intérimaire: §2 al. c « Par sa signature, l'Assemblée nationale convient, dans un délai de quatre semaines...D'adopter les textes législatifs nécessaires pour accorder, en attendant la mise en place d'un Gouvernement de transition, l'immunité

Face à ces violations massives, il y eut de multiples tergiversations. Les acteurs hésitèrent entre assurer l'impunité au nom de la paix ou combattre celle-ci au nom de la justice. « *En effet, certaines mesures avancées indiquent que les protagonistes burundais semblaient vouloir en finir avec l'impunité tandis que d'autres mesures allaient dans le sens de consacrer l'impunité* »⁵⁶ Les acteurs politiques ont été confrontés à un dilemme difficile à résoudre. Ils ont finalement décidé de privilégier la paix au détriment de la justice et ont, par conséquent, consacré l'impunité.

L'armée burundaise et les droits de l'homme après le processus d'intégration

Suite aux différents accords et à la mise en route du processus de fusion des anciennes FAB et des anciens rebelles, le nombre des violations des droits de l'Homme a diminué, même si l'on a assisté à des actes contraires aux accords de paix, occasionnant des pertes en vies humaines. Ceci peut être illustré par les différentes déclarations faites par les parties au conflit, notamment le communiqué de presse du 4 février 2008, par lequel le gouvernement porte des accusations contre le FNL.

Le processus d'intégration ne s'est pas réalisé sans heurts, ce qui a eu des incidences profondes sur le respect des droits humains. Mais dans l'ensemble, la nouvelle armée a su s'adapter rapidement, de telle sorte qu'il y a au final peu de violations de droits de l'Homme attribuables aux FDN. Les différents interlocuteurs, tant les membres de l'armée que les institutions de médiation rencontrées, ont confirmé ce constat. Cependant, on déplore dans les rangs des FDN quelques rares cas isolés: vols à main armée, bagarre entre civils et militaires, abandons familiaux, homicides, etc.⁵⁷ De manière générale, l'armée a commis peu d'infractions en matière des droits humains. La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH) a attesté de ce fait, en indiquant qu'elle n'a pas encore reçu de doléances en rapport avec un ou

provisoire à l'égard de toute poursuite au titre de crimes à mobile politique commis avant la signature de l'Accord... ».

⁵⁶ Eugène Nindorera, *Pas de réconciliation véritable sans la justice*, (Bujumbura, 30 mars 2006), disponible at www.eurac-network.org/web/uploads/.../20060403_7563.doc.

⁵⁷ Témoignages recueillis auprès des différents responsables militaires rencontrés.

des violations des droits de l'homme perpétrées par les FDN.⁵⁸ Les services de l'Ombudsman ont également certifié ne pas avoir reçu de pareilles plaintes.⁵⁹ Toutefois, il subsiste certaines frustrations au sein du corps des FDN, qui résultent en des violations des droits et libertés des membres de celles-ci: cas de licenciement sans voie de recours - le plus souvent, par manque de connaissance ou de possibilité d'accès à ces recours- , des blessés de guerre qui se retrouvent sans assistance ou avec assistance insuffisante, la rigidité des ordres militaires découlant d'un vieux règlement militaire calqué sur le règlement de l'armée napoléonienne, qui prévoit notamment des sanctions incompatibles avec la Constitution du pays.⁶⁰

Les succès et les défis

Les FDN ont réalisé des avancées positives en matière de défense des droits de l'homme. Des sources internes ont mentionné les succès suivants:

- les militaires bénéficient des ressources nécessaires au renforcement de leurs capacités;
- l'encadrement a été et est actuellement encore renforcé;
- le contexte global relatif à la diffusion de l'information sur les droits de l'Homme est étendu aux militaires, ce qui diminue les risques de violations des droits humains;
- les militaires profitent de l'état général d'avancement du niveau de la démocratie et des libertés dans le pays et jouissent d'un degré de respect plus élevé de leurs droits et respectent davantage ceux des citoyens;
- le processus d'intégration des FDN a été un succès, ce qui a favorisé l'harmonie et a mené à une diminution des frustrations de toutes sortes;
- la mise à profit des cadres existant pour régler les conflits par la médiation informelle, diminue le besoin des recourir aux instances judiciaires.

⁵⁸ Témoignage recueilli auprès d'un Commissaire de la CNIDH.

⁵⁹ Témoignage recueilli auprès d'un Chef de Département du Bureau de l'Ombudsman.

⁶⁰ *Décret présidentiel N° 1/54 du 12 août 1968 portant règlement de discipline applicable aux membres des forces armées.*

Quant aux défis, il en subsiste encore en matière de protection des droits de l'homme:

- la vétusté du règlement de discipline applicable aux militaires, qui n'est plus conforme à la Constitution;
- la dualité des procédures judiciaires qui permet qu'une action judiciaire devant les juridictions civiles puisse être entravée par une procédure administrative ou judiciaire interne aux FDN;
- la modernisation de l'armée ne suit pas le rythme souhaité par ses membres, en raison de l'insuffisance des moyens.

2.3. Les institutions de médiation et les médias

De manière générale, les institutions de médiation reconnues, à savoir l'Ombudsman et la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH), bénéficient d'une large couverture médiatique de leurs activités. Elles ont une grande audience auprès des médias. En outre, il faut souligner qu'au Burundi, il n'existe pas de censure, si bien que toutes les institutions publiques peuvent profiter de l'espace médiatique. Elles sont également sollicitées par les médias, qui leur réclament de l'information. Dans l'ensemble, l'information est donnée dans les limites de ce qu'autorise la loi et selon les règles de déontologie et de l'éthique de chaque institution. C'est à ce niveau que l'accès à l'information peut être limité.⁶¹

Les médias constituent une source d'information précieuse, qui aident ou orientent les institutions de médiation sur certains dossiers, dont elles sont saisies. C'est notamment le cas pour certaines missions de contrôle effectuées par les services de l'Ombudsman, par exemple, les dossiers en lien avec des cas de corruption. La CNIDH peut également s'inspirer d'éléments produits et diffusés par les médias pour initier des investigations.

⁶¹ Ici s'observe naturellement la rétention de l'information concernant certains rapports d'enquêtes effectuées par les institutions de médiation, Ombudsman, CNIDH et les Commissions parlementaires. Les médias n'accèdent pas à tous ces rapports.

Les deux institutions de médiation disposent de services d'information, de porte-paroles et d'organes d'information. Ces services sont en communication constante avec les médias, qu'ils emploient pour obtenir des informations, publiciser leurs activités et soigner leur image. Les FDN disposent également d'un porte-parole, qui collabore étroitement avec les médias. Il est très sollicité, notamment en période de conflit.

2.4. Des missions et de l'indépendance des institutions de médiation

Les principales institutions publiques de médiation sont l'Ombudsman et la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH). Nous retenons les deux institutions comme étant celles ayant, entre autres, le mandat d'agir en tant que médiateur. Les Commissions parlementaires en charge des secteurs de sécurité peuvent également jouer ce rôle au sein de l'armée, entre l'armée et les citoyens ou entre celle-ci et les autres institutions. L'armée dispose en son sein des services susceptibles de remplir des fonctions de médiation, mais uniquement de manière informelle.

Cadre légal

L'Ombudsman

L'institution de l'Ombudsman découle de l'Accord d'Arusha, signé le 28 août 2000, qui stipule: « *un ombudsman indépendant est prévu par la Constitution. L'organisation et le fonctionnement de son service sont fixés par la loi* ». ⁶² La Constitution du 18 mars 2005 a consacré la création de cette institution à ses articles 237 à 239. La Loi N°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman est venue mettre en application ces deux instruments.

Les missions de l'Ombudsman sont précisées à l'article 6 de la Loi:

⁶² *Accord d'Arusha*, Chapitre 1^{er}, article 10, alinéas 7 à 10, p. 39.

- « examiner les plaintes et [de] mener les enquêtes concernant les fautes de gestion et les violations des droits de l'Homme commises par des agents de la fonction publique, du service judiciaire, des collectivités locales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public» et,
- « faire des recommandations à ce sujet aux autorités compétentes»;
- « assurer la médiation entre l'Administration et les citoyens. »

La Loi a néanmoins omis deux fonctions initialement prévues par l'Accord d'Arusha et subséquentement inscrites dans la Constitution: d'une part, le pouvoir de saisir le Conseil supérieur de la magistrature concernant le comportement professionnel des magistrats et d'autre part, la faculté d'assurer la médiation entre les ministères et l'Administration publique. Dans ce dernier cas, l'Ombudsman n'a d'autre choix, s'il veut agir, que de se référer à la norme supérieure qu'est la Constitution.

*La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
(CNIDH)*

La CNIDH, créée par la Loi N°1/04 du 05 janvier 2011, a été instituée par le Parlement. Le 23 mai 2011, le Président de la République a signé le Décret N°100/142, portant nomination des sept membres de la CNIDH, suite à leur élection par le Parlement.

Au regard de l'article 4 de la Loi précitée, le mandat de la CNIDH consiste notamment à:

- recevoir des plaintes et enquêter sur les cas de violations des droits de l'homme;
- effectuer des visites régulières, notifiées ou inopinées, dans tous les lieux de détention et formuler des recommandations à l'endroit des autorités compétentes, dans le but d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté; prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conformément aux normes universelles, régionales ou nationales pertinentes; lutter contre les viols et les violences basées sur le genre;
- saisir le Ministère Public des cas de violations des droits de l'homme;

- apporter ou faciliter l'assistance judiciaire aux victimes des violations des droits de l'homme;
- attirer l'attention du Gouvernement sur tous les cas de violations des droits de l'homme, quel que soit le lieu où ils se produisent et proposer toutes les mesures de nature à favoriser la protection de ces droits.

Cette Commission dispose ainsi d'un large mandat lui permettant de garantir la protection des droits fondamentaux au Burundi. Elle possède pour ce faire de pouvoirs d'investigation, de réquisition, de contrainte, d'auto-saisine, d'accès à l'information et d'instruction.⁶³

De l'indépendance opérationnelle des institutions de médiation

L'Ombudsman

Le législateur burundais a démontré qu'il était parfaitement conscient du rôle fondamental rempli par l'Ombudsman, ceci en lui aménageant un statut particulier. D'abord, sur le plan protocolaire, l'Ombudsman occupe le rang et possède les avantages d'un ancien président de la République. En plus de ce rang protocolaire élevé, l'Ombudsman jouit d'une indépendance institutionnelle et financière vis-à-vis du pouvoir exécutif et de ses divisions administratives.

Il s'agit d'une institution constitutionnelle, qui ne peut donc pas être facilement abolie, à moins que les conditions d'amendement de la constitution soient réunies.⁶⁴ En plus, la personne qui l'incarne est élue par les 3/4 des membres de l'Assemblée nationale et son élection doit être entérinée par les 2/3 des membres du Sénat, selon les dispositions de l'article 237 de la Constitution.

⁶³ Article 36 de la Loi.

⁶⁴ Article 169 de la Constitution: « *L'initiative de la révision de l'Acte Constitutionnel appartient concurremment au Président de la République après consultation du Gouvernement et à l'Assemblée Nationale statuant à la majorité absolue des membres qui la composent.*

Le projet ou la proposition d'amendement est adopté à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale. »

L'article 8 alinéa 1 de la Loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman stipule que ce dernier est une autorité indépendante et qu'il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité et qu'il doit agir dans les limites de ses attributions.

La Loi autorise l'Ombudsman de nommer et révoquer ses collaborateurs par voie d'arrêtés; usuellement, dans la plupart des États, il revient au pouvoir exécutif de les nommer et de les révoquer. L'Ombudsman jouit en outre de l'immunité pour tout propos tenu ou tout acte accompli dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Toutefois, cette immunité n'est pas absolue, car l'Ombudsman peut être relevé de ses fonctions pour des motifs graves qui doivent être constatés par une commission spéciale d'enquête. Ces motifs ne sont cependant pas expressément spécifiés dans la Loi instituant l'Ombudsman.

L'institution d'Ombudsman bénéficie aussi d'une *indépendance financière* importante. Aux termes de l'article 238 de la Constitution, il est clairement stipulé que « *l'Ombudsman dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions* ». Le budget du fonctionnement de son bureau est prévu par le budget général de l'État. Il peut recevoir des dons et des legs. Ceci constitue une importante innovation en comparaison avec les législations de la majorité des États africains qui interdisent clairement le financement privé, total ou partiel, de l'institution. L'ensemble de ces privilèges lui garantit une indépendance financière à l'égard de l'exécutif, ainsi qu'une efficacité fonctionnelle, même si les dons et les legs offerts peuvent aussi restreindre cette indépendance et créer une dépendance face à ces bienfaiteurs privés.

Relativement aux relations entre l'Ombudsman avec la CNIDH, leurs missions se chevauchent, même si elles ne se confondent pas totalement. En effet, chacune des deux institutions a le pouvoir de recevoir des plaintes et d'enquêter sur les violations des droits de l'homme. Les textes établissant les deux institutions sont muets sur les formes possibles de collaboration qu'elles pourraient entretenir. Un mémorandum d'entente est d'ailleurs en cours d'élaboration, d'après des sources issues des services de l'Ombudsman.

*La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme
(CNIDH)*

L'indépendance de la Commission est consacrée par la Loi N°1/04 du 05 janvier 2011. Les différents aspects reflétant son indépendance sont notamment :

- le fait que le législateur a tenu à insérer l'adjectif « indépendante » dans la dénomination de la Commission;
- la Commission ne reçoit d'injonctions d'aucun organe étatique et n'est soumise qu'à la loi;
- l'irrévocabilité du mandat des commissaires;
- un régime très strict des incompatibilités;
- un privilège de juridiction ;⁶⁵
- une immunité totale pour les opinions émises par les membres de la Commission ou les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions;
- l'inviolabilité des locaux de la Commission;
- la protection de l'intégrité physique et de la résidence des membres de la Commission;
- la jouissance de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière;
- une maîtrise totale de son personnel;
- la Commission gère son propre budget de manière indépendante et dispose des moyens matériels nécessaires pour lui permettre d'assumer efficacement ses responsabilités.⁶⁶

Il importe néanmoins de signaler, que malgré l'existence de dispositions légales et de dispositions du ROI, qui visent à assurer l'indépendance de la Commission, d'autres dispositions, sans remettre expressément en cause cette indépendance, l'altèrent d'une façon ou d'une autre. C'est le cas pour:

- le mode de sélection des membres de la Commission, qui s'est largement inspiré des principes de Paris, qui exigent que « *une*

⁶⁵ Article 19 alinéa 1 de la Loi instituant la Commission.

⁶⁶ Fulgence Dwima Bakana, *Analyse du fonctionnement de l'institution de l'Ombudsman au Burundi* (Bujumbura: OAG, juin 2011), 88-89.

*procédure où toutes les garanties nécessaires à une représentation pluraliste des forces sociales concernées, dont la société civile, soit assurée »;*⁶⁷

- Le mode de nomination qui rattache la Commission à l'Exécutif;
- La fixation des rémunérations par décret;
- La durée du mandat des membres de la Commission fixée à quatre ans.

Comme signalé *supra*, le type collaboration qui devrait exister entre la Commission et l'institution de l'Ombudsman n'est pas totalement clarifiée, alors que les deux institutions exercent quasiment la même mission dans le cadre de la protection et de la défense des droits de l'Homme, à savoir celle de recevoir des plaintes et d'enquêter sur les cas de violations.

2.5. Organisation et fonctionnement des institutions de médiation

Les institutions de médiation, l'Ombudsman et la CNIDH, sont dotées d'une indépendance organisationnelle et fonctionnelle. Les Commissions parlementaires quant à elles sont sous la dépendance des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les services des FDN, susceptibles de jouer un rôle informel de médiation, dépendent de la chaîne de commandement militaire.

Le bureau de l'Ombudsman

La Constitution stipule que l'organisation et le fonctionnement de l'institution de l'Ombudsman soient fixés par la loi.⁶⁸ Pourtant, cette loi

⁶⁷ Article 7 de la Loi instituant la Commission. Et Principe B.1 des *Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme*, Recommandations approuvées par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993).

⁶⁸ La Loi N°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman.

n'a pas prévu de chapitre sur l'organisation, alors qu'elle constitue l'un de ses deux objets.⁶⁹

Composition du bureau de l'Ombudsman

Le Bureau de l'Ombudsman comprend les structures suivantes:

- le Cabinet;
- le Bureau Exécutif;
- le Département de l'Administration et des Finances;
- le Département de la réception, de l'analyse, des enquêtes et du suivi des plaintes concernant les fautes de gestion;
- le Département de la réception, de l'analyse, des enquêtes et du suivi des plaintes concernant les fautes d'injustice et les violations des droits de l'Homme;
- le Département de la médiation, de l'éducation civique et de la communication.

Le bureau de l'Ombudsman peut être décentralisé au niveau provincial. Il est pour le moment représenté dans une seule province, la Province de Ngozi.

L'institution accuse des lacunes relativement à cette composition. D'abord, les titulaires de ces postes sont des mandataires politiques, et non des experts indépendants, ce qui affecte la stabilité et l'efficacité de l'institution et, de ce fait, sa crédibilité, ensuite les missions de chaque structure ne sont pas clairement identifiées, d'où une certaine confusion. Finalement on peut noter l'absence d'un conseiller chargé spécifiquement de la médiation, cette mission étant confiée au Conseiller chargé de l'éducation civique.

Procédures de dépôt de plainte

On dénombre trois modes de saisine de l'Ombudsman:

- *La plainte individuelle, orale ou écrite* : En matière de fautes de gestion et de violations des droits des citoyens, on peut procéder gratuitement par réclamation individuelle, écrite ou

⁶⁹ Fulgence Dwima Bakana, *Analyse du fonctionnement*, 44.

orale. Il faut souligner que les ONG en matière de protection des droits de l'homme ne sont pas habilitées à saisir l'Ombudsman. Concernant les conflits opposant l'administration et les citoyens, la loi et le ROI sont muets sur les modalités de saisine. Il s'agit là d'une lacune qui mérite d'être comblée, vu qu'il incombe principalement à l'Ombudsman de régler les conflits entre l'administration et les citoyens.

- *La saisine par le chef de l'Etat*: Les matières où seul le chef de l'Etat peut saisir l'Ombudsman sont:
 - la conciliation entre l'administration publique et les forces sociales et professionnelles;
 - le rapprochement et la réconciliation sur des questions générales concernant les relations avec les forces politiques et sociales;
 - les missions particulières relatives aux questions de réconciliation et de paix au niveau régional ou international.
- *L'auto-saisine*: l'Ombudsman peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence, à l'exception des différends portant sur les rapports de travail entre l'administration publique et ses fonctionnaires ou d'autres agents de l'Etat.

Pouvoirs d'enquête

L'Ombudsman a les pouvoirs suivants:

- fixer les délais impératifs de réponse aux questions qui lui sont soumises;
- enquêter sur place ou sur les pièces qu'il a à disposition;⁷⁰
- ne pas se voir opposer le secret professionnel de la part des détenteurs desdites pièces;
- la possibilité d'être assisté par des experts.

⁷⁰ Article 12 de la Loi instituant l'Ombudsman.

L'instruction de la plainte suit les phases énumérées ci-dessous:

1. l'autorisation préalable de recourir à l'assistance des corps de contrôle et d'inspection;
2. l'autorisation hiérarchique préalable pour tout dessaisissement d'un dossier;
3. La formulation des recommandations;
4. la saisine du Directeur compétent au sein de l'institution de l'Ombudsman pour toute délibération éventuelle;
5. la saisine du Bureau Exécutif par le Directeur pour toute prise de décision;
6. la transmission de la conclusion par l'Ombudsman lui-même à l'autorité concernée;
7. la transmission de l'information au demandeur par le biais du Département de la médiation, de l'éducation civique et de la communication.

Accès à l'information

Dans l'accomplissement de sa mission, l'Ombudsman bénéficie de l'assistance définie dans l'article 13 de la Loi. L'article exige des services publics qu'ils fournissent les informations nécessaires demandées par l'Ombudsman. Il a donc accès à tous les renseignements souhaités et aucune objection ne peut lui être opposée. Aucune précision sur les modalités pratiques d'accès à l'information n'est explicitement spécifiée, ce qui peut se révéler problématique notamment relativement aux informations classées secret-défense.

Rapports et recommandations

L'Ombudsman notifie au réclamant sa décision de traiter ou non la plainte et informe l'autorité administrative concernée de la réclamation qu'il compte instruire. Le refus d'instruire doit être motivé. Les décisions de l'Ombudsman sont sans recours. Elles ont une grande portée morale lorsqu'elles sont publiées. Elles s'imposent à l'administration, qui se voit contrainte d'y donner suite. Cette obligation est rendue possible par les éventuelles sanctions politiques auxquelles peut donner lieu la saisine du

Président de la République, du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat.⁷¹

La communication aux pouvoirs publics se fait par le truchement des rapports annuels d'activités, des rapports trimestriels intermédiaires et des rapports spéciaux sur des cas précis, rédigés à chaque fois que le besoin s'en fait ressentir. Ils sont destinés au Président de la République, aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. En outre, ces rapports sont publiés dans le Bulletin officiel du Burundi (BOB). Ils peuvent être présentés à l'Assemblée nationale qui a la possibilité d'en débattre.⁷²

La CNIDH

L'article 4 de la Loi N°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la CNIDH définit une série de missions confiées à la CNIDH. Elles portent sur la prévention, la protection et la promotion des droits humains.

Composition

La CNIDH est dotée de moyens d'action propres. Elle est composée dans un esprit pluraliste et possède un mandat très étendu.⁷³ Elle comprend trois femmes et quatre hommes indépendants, non partisans, affranchis de tout lien hiérarchique. Leur mandat est de quatre ans renouvelable une fois et irrévocable. Le bureau de la Commission comprend un président, un vice-président et un secrétaire.

Procédures de dépôt de plainte

La procédure de saisine a été simplifiée dans le but de faire « accéder le citoyen à la protection offerte par le CNIDH ».⁷⁴ De plus, « la liberté de la forme de la saisine, la gratuité de la procédure, l'absence d'exigences particulières en matière de

⁷¹ Article 16 de la Loi instituant l'Ombudsman.

⁷² Article 17 de la Loi instituant l'Ombudsman.

⁷³ Michel Masabo, *La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme. Une institution porteuse d'espoir* (Bujumbura: OAG, juillet 2012) p. 39.

⁷⁴ Masabo, *La Commission*, p. 52.

recevabilité des requêtes et l'usage de la langue de choix traduisent cette simplicité ». ⁷⁵
Les plaignants peuvent se faire assister par des interprètes.

Pouvoirs d'enquête

La CNIDH dispose d'importants pouvoirs, dont:

- un pouvoir d'investigation très étendu;
- un pouvoir de réquisition des forces de police et d'autres services de l'Etat en vue de donner effet aux pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi;
- un pouvoir de contrainte sur les personnes, pour les obliger à témoigner, et un pouvoir d'exiger des services publics ou privés, la communication des documents jugés utiles;
- un pouvoir d'auto-saisine, en plus de la possibilité pour les ONG des droits de l'homme ou toute personne physique intéressée de saisir la Commission;
- un pouvoir d'information par la publication des rapports produits, qui ont un effet psychologique et qui peuvent, à terme, entraîner des changements positifs;
- un pouvoir d'instruction: la Commission désigne un de ces membres aux fins d'instruire le cas et rechercher les voies et les moyens pour mettre fin aux violations alléguées. ⁷⁶

Accès à l'information

La CNIDH a des possibilités de recueillir les informations dont elle a besoin, grâce à ses larges pouvoirs d'investigation et de réquisition des forces de police et des autres services de l'Etat.

Rapports et recommandations

La CNIDH transmet ses rapports, un rapport annuel d'activités et des rapports sur la situation des droits de l'Homme dans le pays, à l'Assemblée nationale et au Président de la République. Les rapports, les propositions et les recommandations sont publics et toute personne

⁷⁵ Masabo, *La Commission*, p. 52.

⁷⁶ Article 45 de la Loi instituant la Commission.

intéressée peut venir les consulter à la Commission. Non seulement les rapports indiquent l'état des droits de l'Homme dans le pays, mais leur publication crée un effet psychologique indéniable sur l'ensemble de l'opinion publique, ce qui peut entraîner, à terme, des changements positifs.

2.6. Les forces des institutions de médiation au Burundi et les défis auxquels elles sont confrontées

Les forces

De l'Ombudsman

Face aux multiples enjeux, inhérents à la fonction d'Ombudsman, cette institution ne manque pas d'atouts. Ces forces sont notamment:

- le fondement constitutionnel de l'institution de l'Ombudsman;
- l'indépendance décisionnelle et structurelle assurée par les textes de loi;
- le statut privilégié de l'Ombudsman et sa visibilité assurée dans le paysage politique et institutionnel;
- la légitimité conférée par son mode de recrutement par le Parlement;
- l'autonomie de gestion administrative, budgétaire et financière dont jouit l'institution;
- le fait que l'Ombudsman ait été institué au moment où un chantier de réformes administratives, juridiques, judiciaires, comptables, budgétaires et financières fut initié et enfin ;
- le fait que l'on assiste à l'émergence dans le pays d'une culture de la médiation, de l'arbitrage, de la conciliation et des bons offices au sein des forces sociales, professionnelles et politiques, culture favorable à l'exercice de la mission de médiation.

De la CNIDH

Les forces de la CNIDH sont les suivantes:

- *Au plan politique*: le soutien du Gouvernement, la confiance des Burundais et l'aide de la communauté internationale, à travers des appuis financiers et institutionnels.
- *Au plan logistique*: la CNIDH bénéficie du soutien du Gouvernement à travers son appui budgétaire et la mise à sa disposition des ressources matérielles nécessaires à son bon fonctionnement et à son efficacité.
- *Au plan juridique*: la CNIDH est une commission créée par une loi qui lui confère des pouvoirs étendus pour protéger les droits de l'homme. De plus, la composition de la Commission est conforme aux *Principes directeurs des institutions nationales des droits de l'Homme de Paris*, en ce sens qu'elle reflète les équilibres ethniques, régionaux et de genres.⁷⁷

Les autres institutions, dont le Parlement et les Forces armées, disposent du pouvoir de mener des procédures de médiation au sein de l'armée et entre l'armée et les tiers. Les militaires contactés estiment que certains services font de la médiation informelle à l'interne mais agissent aussi entre les membres des forces armées et les tiers.

Les défis

De l'Ombudsman

Malgré les forces identifiées *supra*, l'institution de l'Ombudsman présente certaines faiblesses, contre lesquelles il doit œuvrer, afin d'asseoir son autorité et sa légitimité. Parmi ces faiblesses, certaines découlent des lacunes de la loi, tandis que d'autres sont inhérentes à la mission de

⁷⁷ *Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'Homme*, Recommandations approuvées par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993).

L'Ombudsman, en tant que médiateur. Les faiblesses majeures relevées sont:

- des textes lacunaires ou confus sur l'organisation, les procédures et le statut du personnel;
- l'absence de transparence dans le recrutement de son personnel;
- le mandat politique du personnel de l'Ombudsman qui a pour conséquence de favoriser l'instabilité et discréditer l'institution au sein de la société;
- l'absence de moyens humains propres pour exercer sa mission en matière de fautes de gestion;
- l'absence d'une stratégie de communication efficace sur les missions et le rôle de l'institution;
- l'absence d'une disposition légale expresse consacrant l'autonomie de gestion administrative, budgétaire et financière de l'institution de l'Ombudsman;
- l'absence de dispositions légales interdisant formellement à l'Ombudsman toute activité, démonstration ou prise de position politique au cours de son mandat. Une telle interdiction éviterait à l'Ombudsman de toute suspicion de prise de position partisane.

De la CNIDH

Ses faiblesses sont de trois ordres:

- la politisation de la Commission en raison du mode de sélection de ses membres, qui les rattache à un parrain invisible.⁷⁸ L'article 12 de la Loi instituant la Commission n'interdit en effet pas aux candidats d'appartenir à un parti politique, ce qui peut susciter quelques doutes quant à leur indépendance effective ;⁷⁹
- le mode de nomination rattache la Commission à l'Exécutif « ...*Les membres ainsi que le Bureau, sont nommés par le Président de la République.*» ;⁸⁰

⁷⁸ Michel Masabo, *La Commission*, 60.

⁷⁹ La loi interdit aux membres d'appartenir à un organe dirigeant d'une quelconque formation politique.

⁸⁰ Article 11 de la Loi instituant la Commission.

- les crédits alloués à la Commission sont inscrits au budget de l'Etat. Le législateur prend bien soin de limiter les initiatives de la Commission en matière de mobilisation des ressources, pour lui éviter d'être influencée dans un sens ou dans un autre.⁸¹

2.7 Conclusion et recommandations

La consolidation de la paix et de la démocratie exige que les forces de défense et de sécurité soient bien structurées, qu'elles agissent de manière professionnelle et qu'elles soient fondées sur des valeurs républicaines et subordonnées aux autorités politiques civiles. Dès lors, il importe que les différents acteurs nationaux, sociaux et politiques, y compris les hauts responsables militaires, conviennent de la nécessité de modifier radicalement les mentalités dépassées qui font obstacle aux réformes et aux ajustements nécessaires. Une institution de médiation formalisée constitue un outil puissant, qui encourage les citoyens à octroyer leur confiance au secteur de la défense et encourage l'harmonie au sein des membres de l'armée.⁸² Une telle institution apporterait une protection essentielle aux membres du corps contre les abus de l'institution militaire, sans leur imposer de recourir aux procédures judiciaires, souvent très longues et onéreuses.

Il semble donc raisonnable de créer une institution de médiation spécifique pour les FDN, dont la mission consisterait à :

- exercer un contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité;
- assurer le respect de l'état de droit au sein des forces armées;
- promouvoir la transparence et la responsabilité au sein des structures de la défense;
- focaliser l'attention sur les problèmes et dysfonctionnements des pratiques militaires qui nécessitent une action correctrice;

⁸¹ Article 32 de la Loi instituant la Commission.

⁸² Tous les responsables militaires des services visités sont unanimes quant à la nécessité de créer une institution de médiation pour les FDN.

- améliorer l'efficacité et l'effectivité du secteur de la défense;
- renforcer la confiance du public et du personnel du secteur de la défense dans l'armée.

L'institution de médiation des FDN devrait :

- être dotée d'une indépendance opérationnelle, dans le cadre de ses actions;
- être légalement définie et instituée;
- être dotée d'un pouvoir d'initiative et de capacités d'investigation;
- avoir accès à toute information, à toute personne et tout à lieu nécessaire pour mener ses enquêtes;
- avoir la possibilité d'opérer dans la plus grande confidentialité, eu égard au caractère particulier du secteur de la sécurité;
- être en mesure de faire des recommandations à l'attention des autorités civiles et militaires;
- disposer de ses propres moyens financiers.

Recommandations

Au regard de ce qui précède et compte tenu des avis formulés par les institutions et les services visités, nous recommandons ce qui suit:

Au Gouvernement

1. Mettre en place une institution de médiation pour les FDN, pleinement indépendante et fonctionnant parallèlement à l'Ombudsman national, ou devant intervenir en concertation avec celui-ci, voire fonctionner en tant que structure spécialisée au sein même des services de l'Ombudsman. Cette dernière option réduirait les frais de fonctionnement. Les avis sur ce point sont partagés aussi bien au sein des services de l'Ombudsman, de l'armée ou de la Commission responsable des questions de défense et de sécurité à l'Assemblée nationale. Tous s'accordent sur le fait de devoir garantir l'indépendance du médiateur, mais ils divergent sur le type d'institution devant être créé et le mode opératoire devant être adopté.

2. Au vu de ce qui précède, mener une étude sur les modes opératoires de chacune des institutions, pour évaluer les options relatives à la forme de l'institution de médiation des FDN, en vue d'élaborer une bonne proposition.
3. Initier au sein des FDN des missions et des études sur les institutions de médiation spécifiques aux forces armées, dans des Etats où elles existent depuis longtemps.
4. Expliquer aux membres des FDN l'importance d'une institution de médiation au sein d'une armée.

Au Parlement

1. Exercer un contrôle parlementaire effectif sur le secteur de la sécurité, y compris sur le respect des droits de l'homme par l'armée et en son sein.
2. Initier une loi sur la mise en place d'une institution de médiation pour les FDN.

A l'Ombudsman et à la CNIDH

1. Formaliser le plus rapidement possible les memoranda d'entente et de collaboration avec les FDN, afin de prévenir les violations des droits de la personne et élaborer des méthodes pour assurer la protection et la promotion des droits de l'homme au sein de l'armée et par l'armée.
2. Mettre en application le mandat de médiation entre l'armée et les tiers et au sein de l'armée, en vue d'une plus grande prévention, protection et promotion des droits de l'Homme au sein de l'armée et par l'armée.
3. Mettre au point une stratégie de renforcement des capacités intégrant la dimension de médiation dans la société en général et dans le secteur de la sécurité en particulier.

4. Mettre au point une stratégie de communication, qui permettra au public de mieux comprendre les fonctions et les missions de l'Ombudsman et de la CNIDH, y compris leur mission de médiation en général et de médiation pour les FDN en particulier.

Annexe

Liste des services visités

1. Département chargé des Fautes de Gestion au Bureau de l'Ombudsman
2. Commission de la Défense et de la Sécurité à l'Assemblée Nationale
3. Cabinet du Ministre de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
4. Cour Militaire
5. Conseil de Guerre
6. Inspection Générale des FDN
7. Département de l'Administration et des Relations Publiques au sein de la Direction Générale des Anciens Combattants

Bibliographie

- L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation du 28 août 2000
- La Constitution du Burundi du 18 mars 2005
- Loi N°1/20 du 31 décembre 2010 portant modification de la Loi N°1/16 du 29 avril 2006 portant Statut des Sous-officiers de la Force de Défense Nationale
- Décret N°100/26 du 26 janvier 2006 portant réorganisation du Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants
- Loi N°1/022 du 31 décembre 2004 portant création, organisation, missions, composition et fonctionnement de la Force de Défense Nationale
- Statut des Sous-officiers de la Force de Défense Nationale et des Officiers de la Force de Défense Nationale du Burundi
- Loi N°1/19 du 31 décembre 2010 portant modification de la Loi N°1/17 du 29 avril 2006 portant Statut des Hommes de troupe de la Force de Défense Nationale
- Décret présidentiel N°1/54 du 12 août 1968 portant règlement de discipline applicable aux membres des forces armées
- Le Règlement d'Ordre Intérieur de l'Ombudsman du 21 janvier 2011
- La loi N°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (CNIDH)
- Décret N°100/142, portant nomination des membres de la CNIDH
- Accord global de cessez-le-feu entre le gouvernement de transition du Burundi et le mouvement Conseil national pour la défense de la démocratie-forces de défense de la démocratie (CNDD-FDD), (Dar-es-Salaam, 16 novembre 2003)
- Rapports annuels de la Ligue ITEKA
- Fulgence Dwima Bakana, *Analyse du fonctionnement de l'institution de l'Ombudsman au Burundi*, (Bujumbura: OAG, juin 2011)
- Michel Masabo, *La Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme. Une institution porteuse d'espoir*, (Bujumbura: OAG, juillet 2012)
- Eugène Nindorera, Pas de réconciliation véritable sans la justice, (Bujumbura, 30 mars 2006), disponible at www.eurac.network.org/web/uploads/.../20060403_7563

Chapitre 3

Sénégal

Dior Fall Sow



3.1. Introduction⁸³

La gouvernance selon Isabelle GUISNEL désigne: « *la manière dont s'exerce l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires* ». ⁸⁴ Elle consiste donc à établir une manière de gouverner, d'administrer de façon responsable, transparente et participative les affaires de l'Etat, tout en veillant à la suprématie du droit. Ces principes de gestion permettent d'instaurer une bonne gouvernance.

Le Sénégal est considéré comme un pays à longue tradition démocratique du fait qu'il n'a jamais connu de coup d'Etat militaire et que les élections y sont régulièrement organisées. ⁸⁵ La Constitution, adoptée en janvier 2001, confirme le caractère laïc, démocratique et social de la République du Sénégal, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, régis et exercés à travers des procédures démocratiques. Elle stipule que les partis politiques ou coalitions de partis politiques concourent à l'expression du suffrage et elle garantit aux partis d'opposition le droit de s'opposer à la politique gouvernementale. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses députés. La Constitution souligne que tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit. ⁸⁶ Les libertés individuelles

⁸³ Cette contribution est réalisée dans le cadre d'un projet mené par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et le DCAF. Les objectifs de ce projet sont d'examiner les institutions d'Ombudsman dans trois Etats africains francophones. Le DCAF a été dans ce cadre mandaté par l'OIF pour réaliser ces trois études de cas, qui ont été écrites par des experts des pays concernés.

Les propos tenus par les auteurs n'engagent que ceux-ci et l'OIF ne peut en rien en être tenue pour responsable.

Les opinions ici exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions du DCAF.

⁸⁴ Isabelle Guisnel, *Les indicateurs de bonne gouvernance: fabrique et pratique des indicateurs de gouvernance*, Réunion sur la Gouvernance vue du Sud (Cotonou, 9-11 juillet), 1.

Disponible at <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ofpa/unpan004361.pdf>, consulté le 29 octobre 2012.

⁸⁵ Les dernières élections présidentielles de mars 2012 en sont la preuve. Malgré un climat politique très tendu et des incidents graves qui ont eu lieu avant ces élections, elles ont pu se dérouler dans le calme et la transparence. Il en a été de même pour les élections législatives de juillet 2012, qui se sont déroulées normalement malgré le fort taux d'abstention.

⁸⁶ Article 7 de la Constitution.

fondamentales, civiles et politiques, sont proclamées et garanties, afin de permettre l'émergence d'une société démocratique et égalitaire.

Les principes de bonne gouvernance, de transparence dans la gestion des affaires publiques, de respect des droits de l'homme sont également affirmés comme principes de gouvernement. Les militaires peuvent désormais voter, mais ne peuvent être élus à des postes officiels. Le Sénégal, qui aspire à un développement durable, ne pourra atteindre ces objectifs, uniquement s'il œuvre pour le respect des droits de la personne et place le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme au premier plan de sa politique. Seule une volonté politique effectivement appliquée dans les faits pourra apporter au pays une réelle stabilité politique, économique, militaire, assurant ainsi la sécurité des populations. Il est en effet établi qu'un lien étroit existe entre la démocratie et le respect des droits de l'homme. Le respect des droits de l'homme et la tenue d'élections transparentes au suffrage universel sont des valeurs qui constituent les éléments essentiels de la démocratie. La démocratie devient l'environnement naturel pour la protection et la réalisation effective des droits de l'homme.⁸⁷

Cependant, cette sécurité dépasse largement le simple cadre de la défense nationale, car les citoyens doivent aussi être protégés par un contrôle légal et juridictionnel contre les actes de l'administration et des particuliers, qui contreviendraient aux règles juridiques en vigueur au Sénégal.

Le Médiateur institutionnel est un levier de bonne gouvernance, en ce sens qu'il joue le rôle de garant des principes sacrés de la légalité et de l'égalité des actes de l'autorité publique. Légalité car la loi s'impose à tous et l'égalité car tous les citoyens sont égaux devant la loi. Le rôle du Médiateur vise ainsi à rétablir un équilibre dans le rapport de force existant entre l'Administration et le citoyen. Le Médiateur de la République a été créé au Sénégal par la *Loi 91-14* du 11 février 1991. Son

⁸⁷ Voir la *Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948*, article 21(3) : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. ».

action s'étend, sans distinction, à tous les domaines du service public.⁸⁸ Il n'existe pas au Sénégal un Ombudsman des Forces armées. Il revient au Médiateur de la République d'intervenir à ce niveau pour réguler les conflits existant au sein de l'armée ou ceux l'opposant à d'autres administrations ou à d'autres citoyens sénégalais ou résidents étrangers vivant sur le territoire national.

Il convient de souligner que l'armée, dont la mission est d'assurer la défense nationale, est tenue de respecter d'une part, les droits humains et d'autre part, de contribuer au respect des instruments internationaux et régionaux ratifiés par l'Etat. Elle se doit de veiller à l'application de la législation nationale interne, particulièrement celle régissant la conduite des troupes et des soldats.⁸⁹ Une vue d'ensemble de la situation relative aux droits humains par rapport aux actions des Forces armées permet de constater que les Forces armées du Sénégal ont pour mission d'assurer la défense nationale, à savoir protéger en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population,⁹⁰ en veillant au respect de ses droits.⁹¹ Cette protection est à la fois physique et immatérielle. Tout citoyen pourra s'épanouir, développer au mieux ses potentiels, vivre en harmonie avec ses semblables et s'intégrer dans la société, à la condition que soient garantis ses droits inhérents et libertés fondamentales parmi lesquels: le droit à la sûreté et à la sécurité de la personne, les libertés publiques, ainsi que les droits des migrants, des

⁸⁸ Il est certain que chaque pays a sa propre définition du service public qui peut évoluer avec le temps.

Au Sénégal, le service public est une activité qui est directement exercée par l'autorité publique, à savoir l'État, les collectivités territoriales ou locales, ou par des structures qui se trouvent sous son contrôle dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général.

⁸⁹ *Code de Justice Militaire* du 27 Mai 1994, *Loi N° 81-52 du 10 juillet 1981 portant code des pensions civiles et militaires de retraite* et la *Loi de août 2002* abrogeant et remplaçant certaines dispositions de la *Loi N° 81-52, Décret N° 90-1159 du 12 octobre 1990 portant discipline générale des Forces Armées, Loi N°62-38 du 18 mai 1962, Titre II, fixant le statut général des sous officiers de carrière, Loi N° 62-37 du 10 mai 1962, Titre II, portant statut général des officiers d'active des Forces Armées, Loi N° 63-15 du 5 février 1963, Titre II, fixant le statut des officiers de réserve, Loi N° 70-23 du 6 juin 1970 portant Organisation de la Défense Nationale , Décret N° 91-1173 du 7 novembre 1991 portant recrutement dans les Forces Armées, Décret 2007-1244 du 19 octobre 2007 portant recrutement de personnel féminin dans les armées .*

⁹⁰ Voir la *Loi N° 70-23 du 06 juin 1970 portant Organisation générale de la Défense Nationale.*

⁹¹ Voir la *Loi N° 70-23 du 06 juin 1970 portant Organisation générale de la Défense Nationale.*

minorités et des couches sociales les plus vulnérables. La négation de ces droits humains et de ces libertés est source majeure de désordre et de conflit.

La Constitution du Sénégal, la *Loi N° 70-23* du 06 juin 1970 relative à l'Organisation générale de la Défense nationale, le Code de procédure pénale, le Code pénal, le Code de justice militaire et le Règlement de discipline générale déterminent le champ d'action des Forces armées.

Les Forces armées, qui, dans leur action, ont l'obligation de faire respecter les droits humains constitutionnellement garantis, tout comme les droits inclus dans les conventions internationales liant le Sénégal, s'appuieront aussi sur le droit international humanitaire, et plus particulièrement sur les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels, s'agissant d'un conflit armé international ou d'un conflit armé non-international.⁹² Les règles du droit international humanitaire concernent l'emploi des méthodes et des moyens de guerre dans la conduite des hostilités et visent la protection des personnes qui ne participent plus ou pas aux combats, tels que les blessés, malades, naufragés, prisonniers de guerres et populations civiles. En plus de ces règles particulières visant les situations de conflits armés, le respect de toutes les règles relatives aux droits de l'homme s'impose aux Forces armées du fait d'une part, qu'elles ne sont pas toujours engagées dans des conflits armés et d'autre part, comme tout corps de l'Etat, elles participent au respect des engagements internationaux ratifiés par le Sénégal. Les instruments internationaux régissant les droits de l'homme guideront le comportement des agents de l'Etat là, où le droit international humanitaire ne s'applique pas, par exemple, les actions des Forces armées menées dans des situations de troubles intérieurs et de maintien de l'ordre public.

Les militaires sont formés au droit international humanitaire et aux droits de l'homme dès leur formation de base. Il s'agit là d'une tradition bien ancrée dans toutes les écoles et centres de formation. Cela répond également à une exigence éthique intégrée dans la culture militaire sénégalaise. L'emploi de la force est sujet à des contrôles stricts et les

⁹² Les Conventions de Genève furent ratifiées par le Sénégal le 18 mai 1961 et les deux Protocoles additionnels le 7 mai 1985.

soldats doivent, pour remplir leur mission à bien, connaître et comprendre les règles établies du droit international humanitaire. Dans cette perspective, les Forces armées ont signé un partenariat avec le Comité International de la Croix Rouge, dont le personnel intervient dans les écoles de formation, afin d'y enseigner le droit des conflits armés.

Au cours des périodes d'entraînement et lors de situations de pré-déploiement, les militaires des contingents onusiens reçoivent aussi une formation en droit international humanitaire. Outre celle-ci, plusieurs modules de formation aux droits de l'enfant ont été dispensés, en partenariat avec *Save The Children* Suède. Par ailleurs, une sensibilisation aux droits des femmes est aussi menée dans les écoles d'officiers avec la collaboration de Femmes Africa Solidarité (FAS).

Enfin, depuis 1994, date d'intégration des femmes dans l'armée, les Forces armées ont élaboré une stratégie sectorielle genre en concordance avec la Stratégie nationale d'Égalité et d'Équité de Genre (SNEEG), qui fut mise en place par le gouvernement du Sénégal. La prise en compte des spécificités-genre et du principe d'égalité homme-femme est devenue une réalité dans le traitement des militaires. Cependant, pour que les capacités et les compétences du personnel féminin soient les seuls critères retenus afin qu'elles accèdent à tous les corps et emplois de l'armée, il devient urgent d'éliminer tous les stéréotypes, les préjugés et les décisions arbitraires du Commandement, qui seraient non conformes aux textes en vigueur.⁹³

Il est essentiel de réviser et modifier les cadres juridiques et réglementaires, en vue de favoriser l'insertion des femmes au sein de l'institution, tout en créant un environnement tenant compte de l'approche genre. Le Code de justice militaire, dans le but de tenir compte des spécificités-genre, devra être complété par des dispositions qui intègrent l'approche genre, notamment en matière de violences et d'abus sexuels. Les modifications et observations faites au niveau de l'analyse des textes devront être prises en considération, lors de

⁹³ *Rapport d'évaluation de l'intégration des femmes dans les Forces Armées, étude réalisée par Madame Dior Fall Snow* (Novembre 2011), 52-54, qui montre, alors qu'aucun texte ne l'interdit, que les femmes sont exclues de certains corps de l'armée.

l'élaboration et la promulgation de nouveaux textes de loi. Il restera à veiller sur l'application effective et équitable des nouvelles règles, tout en se conformant aux conventions ratifiées par l'Etat.

Des mesures devront être prises au niveau de la gestion de l'ensemble du personnel militaire. Ces dernières seront d'ordre social et juridique et devront viser la mise en place d'un environnement favorable à l'épanouissement de tous les membres des Forces armées. La réalisation de cet objectif exige de lutter contre toute inégalité qui serait de nature à créer des frustrations au sein du personnel, de tenir compte des sexospécificités et de prendre toutes les dispositions permettant d'assurer un réel équilibre entre les genres.⁹⁴

Les différends opposant les Forces armées à son personnel militaire et civil, tout comme les conflits entre l'armée et les administrations extérieures et ceux l'opposant à tout administré, sénégalais ou étranger, entrent dans le cadre général des interventions du Médiateur de la République. Le ministre des Forces armées, ainsi que le Chef d'Etat Major général des Armées ont toujours reconnu la compétence du Médiateur de la République à intervenir au sein des Forces armées dans le cadre de sa mission. Ils collaborent sans réserve avec le ce dernier, lequel est respectueux du secret-défense national, qui lui est opposable au regard des dispositions de la Loi portant création du Médiateur de la République.⁹⁵

Notons que l'action du Médiateur de la République ne sera efficace que si elle est connue et reconnue. Le besoin de publicité du travail du Médiateur fonde le point liminaire qui sera examiné dans la section suivante.

⁹⁴ *Rapport d'évaluation de l'intégration des femmes dans les Forces Armées*, étude précitée.

⁹⁵ Article 17 de la *Loi N° 99-04 du 29 janvier 1999*.

3.2. Médiatisation des activités du Médiateur de la République

La mission assignée au Médiateur de la République exige que l'institution soit connue des populations, qu'elle leur soit accessible et que son action réponde efficacement aux sollicitations dont elle a été saisie. Le Médiateur, dans l'attente de la réalisation de cet objectif, doit « se faire connaître et reconnaître », en mettant en place une véritable culture *marketing*, activité orientée vers la satisfaction des besoins, ceci grâce à des processus d'échanges apaisés entre les Administrations et les plaignants dont il est l'intercesseur.

Il existe, au sein de la Médiature du Sénégal, des leviers internes relevant de la libre appréciation du Médiateur, qu'il est en mesure d'utiliser dans le cadre de sa stratégie de communication. Il s'agit :

- des bureaux d'accueil et d'information du public ;⁹⁶
- des publications internes ;⁹⁷
- des audiences, visites et tournées: l'inexistence de bureaux décentralisés de la Médiature, permettant au Médiateur de se rapprocher des zones éloignées, l'a amené à se rendre vers ces usagers excentrés ;⁹⁸
- des rencontres et conférences, qui ne doivent pas exposer le Médiateur à des polémiques peu utiles à sa mission, mais mettre en exergue l'importance, le rôle et les moyens d'action de ce dernier.

Outre ces mécanismes internes, les médias, puissants moyens de diffusion de l'information auprès d'un large public, sont employés par le Médiateur de la République comme un relais, lui permettant de vulgariser

⁹⁶ Le Professeur Seydou Madani Sy, deuxième Médiateur de la République du Sénégal disait que le Bureau du Médiateur est une sorte d'hôpital où quiconque entre doit se sentir accueilli avec chaleur, et à sa sortie pouvoir se dire: « *Je me sens mieux, j'ai été écouté et compris même si je n'obtiens pas gain de cause* ».

⁹⁷ Il s'agit de brochures d'information, dépliants, plaquettes, bulletins périodiques conçus de façon pédagogique, très utiles à l'information sur le Médiateur. Le seul problème réside dans la traduction dans les langues nationales.

⁹⁸ Au Sénégal ces tournées sont régulièrement effectuées par le Médiateur et donnent lieu à des sessions regroupant toutes les autorités administratives locales et les élus locaux de base. Ce sont les Comités Régionaux de Développement (CDR).

certains faits et actes qui concernent l'institution, sans pour autant violer les principes de discrétion et de confidentialité, principes qui doivent guider sa démarche.⁹⁹ Tout comme le Médiateur, les médias ont eux aussi comme noble mission de dénoncer et combattre les inégalités et les injustices. Ils jouent donc un rôle de sensibilisation du secteur politique et des populations et peuvent, de ce fait, amplifier l'impact des recommandations du Médiateur, l'aider à renforcer son autorité morale et faire pression sur les élus.

La question qui se pose est celle de savoir comment le Médiateur, connaissant les médias et les diverses techniques et technologies de l'information, de la communication et du marketing, pourra recourir à ces différents outils, pour en tirer le meilleur parti dans l'accomplissement de sa mission.

L'utilisation des médias émane de la libre appréciation du Médiateur de la République qui tient compte des circonstances de l'espèce et de l'environnement. Il est donc important qu'il leur fournisse des informations claires et simples sur le fonctionnement de l'institution et sur les cas les plus significatifs qui illustrent au mieux l'utilité de la médiation.¹⁰⁰ Les médias peuvent être un allié précieux du Médiateur, mais ils ne pourront le servir efficacement, uniquement si ce dernier assimile et contourne les défauts de cet outil. Alors que les médias sont souvent plus friands de « sensationnel » que de résultats positifs, le défi important qui se pose au Médiateur est de collaborer avec les médias, sans participer à l'érosion des principes qui dirigent sa fonction.

Le développement des nouvelles technologies a amplifié le rôle et le pouvoir des médias dans la société et a imposé au Médiateur de diversifier sa communication et d'aller encore davantage à la rencontre du public, avec des moyens différents selon le public et l'audience ciblés.

⁹⁹ Le premier Médiateur de la République avait considéré que la meilleure stratégie pour acquérir les moyens de rendre cette institution fonctionnelle était d'utiliser ce qu'il appelait « son arme fatale », à savoir l'opinion publique, qui devait être sensibilisée par le recours aux médias.

¹⁰⁰ Le Médiateur de la République pourra communiquer sur les réclamations réglées dans les meilleurs délais et sur les propositions de réforme nécessaires à une bonne administration. Il devra démontrer son accessibilité et vulgariser les textes qui régissent le Médiateur de la République, afin de les rendre accessibles au plus grand nombre.

Les médiateurs doivent s'efforcer de rendre leur travail intéressant, prouver la nature indispensable de leur fonction au sein d'une démocratie et faire connaître au plus grand nombre cette institution, devenue incontournable dans le règlement des conflits opposant l'administration aux administrés.

3.3. L'institution du Médiateur de la République

Au Sénégal, la protection des citoyens en conflit avec l'administration fut pendant longtemps conçue uniquement sous la forme de recours juridictionnels. De tels recours ont cependant montré très tôt leurs limites, compte tenu d'un certain nombre de facteurs, dont:

- La complexité de la saisine des juridictions et la lenteur des procédures;
- L'analphabétisme d'une grande partie de la population;
- Le respect des modes traditionnels de règlements des conflits lesquels utilisent surtout la conciliation et la médiation, en faisant intervenir des intercesseurs et autres régulateurs sociaux, qui sont le plus souvent des notables reconnus et acceptés par l'ensemble de la communauté.

Face à l'insuffisance du contrôle juridictionnel sur l'activité administrative, il devint nécessaire de créer une autorité indépendante qui pourrait être saisie par les citoyens se prétendant victimes d'un mauvais fonctionnement de l'administration. Le Médiateur de la République trouve son fondement dans la *Loi N° 91-14* du 11 février 1991, qui fut abrogée et remplacée par la *Loi N° 99-04* du 29 janvier 1999.¹⁰¹

¹⁰¹ Cette Loi a été abrogée et remplacée par la *Loi N° 99-04 du 29 janvier 1999*.

Statut du Médiateur de la République

Aux termes de la Loi, le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante.¹⁰² Cette qualification n'est pas anodine. Elle confirme la volonté délibérée du législateur d'instituer un nouvel organe à les tous égards spécifiques et, avant tout, doté d'une nature « sui generis » et n'entrant dans aucune des trois fonctions traditionnelles de l'Etat, législative, exécutive ou judiciaire. L'analyse de la Loi instituant le Médiateur de la République révèle que son indépendance a été garantie sur la base des principes suivants:

L'exercice d'un mandat de six ans non-renouvelable, durant lequel il jouit :¹⁰³

- d'une inamovibilité entière, car il ne pourra être remplacé avant le terme normal de son mandat, sauf en cas d'empêchement dûment constaté par la plus haute instance juridictionnelle de l'Etat, à savoir la Cour suprême ;¹⁰⁴
- d'une immunité de juridiction pour tous les actes accomplis et les opinions émises dans l'exercice de ses fonctions.
- D'une grande liberté d'initiative et d'action dans la mise en œuvre de sa mission, ce qui permet au Médiateur de la République de ne recevoir de directives et d'injonctions d'aucune autorité.¹⁰⁵
- De la liberté de choix par le Médiateur de la République des hommes et des femmes, fonctionnaires ou agents publics de l'Etat en activité, qui devront l'assister dans sa mission.¹⁰⁶ Ces collaborateurs sont au nombre de cinq:
 - un secrétaire général ayant le rang de Directeur de Cabinet;
 - quatre chargés de mission, ayant le rang de conseillers techniques d'un ministre qui « sont librement choisis » parmi les magistrats et les agents civils et militaires en activité dans la fonction publique.

¹⁰² Voir article 1 de la *Loi N° 99-04 du 29 janvier 1999*.

¹⁰³ Voir article 5 de la *Loi N° 99-04 du 29 janvier 1999*.

¹⁰⁴ Voir article 5 alinéa 2 de la Loi citée *supra*.

¹⁰⁵ Article 3 de la Loi.

¹⁰⁶ Article 19 de la Loi.

La latitude laissée au Médiateur pour la nomination de ses collaborateurs constitue un gage de loyauté, car le Médiateur ne nommera qu'un agent en qui il a toute confiance. Ses collaborateurs cesseront leurs fonctions en même temps que lui. Le Médiateur de la République a dans son service, en plus de ses collaborateurs directs, un personnel d'appui et un secrétaire. Il convient de noter que le Médiateur de la République, en accord avec les ministères concernés, désigne ses correspondants dans les différentes administrations avec lesquelles il est appelé à travailler concernant les affaires portées à sa connaissance. Il aura donc des correspondants au niveau des différentes structures des Forces armées.

La mise en place d'un régime financier et comptable dérogatoire au droit commun pour éviter que l'administration, par le recours à l'arme budgétaire ou à la privation de moyens, puisse empêcher le Médiateur de la République d'accomplir convenablement sa mission de régulation. Les crédits mis à sa disposition se feront sous la forme d'une dotation globale inscrite sur une ligne budgétaire individualisée dans le budget de la Présidence de la République sous la rubrique « Dotations des pouvoirs publics ». Dans ce cas, les crédits sont individualisés et le Médiateur en est l'administrateur.

L'indépendance du Médiateur revêt donc plusieurs aspects:

- une indépendance par rapport aux autorités qui sont soumises à sa compétence;
- une indépendance par rapport aux citoyens, puisque le Médiateur de la République n'est pas un avocat au sens strict du terme;
- une indépendance institutionnelle par rapport aux autorités auxquelles il rend des comptes. En effet, ce n'est pas parce que ce dernier rapporte à la présidence et/ou au corps législatif et ultimement à la population, que ces derniers peuvent interférer avec son instruction ou dans une enquête qui exige neutralité et impartialité ;¹⁰⁷
- une indépendance financière.

¹⁰⁷ Daniel Jacoby, *Les « ombudsmédiateurs » dix ans d'évolution dix ans de transformation*, 9, disponible at <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.299.pdf>, consulté le 16 octobre 2012.

Cette indépendance du Médiateur est indispensable à la réussite de sa mission. En outre, il exerce de nombreuses fonctions, dont l'effectivité dépendra en majeure partie du déclenchement de la procédure de saisine du Médiateur de la République.

La saisine du Médiateur de la République

Procédure

Le Médiateur peut être saisi par toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme visé à l'article 1^{er} de la Loi de 1999 n'a pas agi conformément à la mission de service public qu'il se doit d'assurer.¹⁰⁸ Il peut aussi être saisi par la Président de la République.¹⁰⁹ Les mécanismes mis en place présentent deux composantes: la réclamation de l'administré et la forme de la saisine.¹¹⁰

Le domaine d'action du Médiateur de la République est très vaste, si l'on se réfère à la définition de la notion de service public. Cependant, son intervention, dans le cadre de la Loi du 11 février 1991, était assortie de deux conditions :

- La réclamation: la saisine du Médiateur par les particuliers se fait au moyen d'une réclamation écrite. Même si le législateur a voulu simplifier la procédure de saisine, réclamant que toute requête soit présentée d'une certaine façon, afin de pouvoir être utilement exploitée. Le rapport de 1993 présenté par le Médiateur a fourni quelques indications sur la manière de présenter une réclamation.¹¹¹

¹⁰⁸ Article 8 de la Loi.

¹⁰⁹ Article 8 alinéa 2 de la Loi.

¹¹⁰ Article 8 de la Loi.

¹¹¹ Le Médiateur de la République, dans son rapport de 1993, indique que la réclamation doit être parfaitement lisible dans son corpus et claire dans sa teneur; comporter des griefs précis; être dûment articulée et indiquer une conclusion non équivoque; être assortie d'autres justificatifs pour tout ce qui a trait aux prétentions tendant à l'application ou à l'édiction d'une mesure corrective reposant sur la méconnaissance d'un acte administratif de caractère individuel.

- L'existence d'un grief mettant en cause une administration de l'Etat, une collectivité locale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public.

La *Loi N° 99-04* du 29 janvier 1999 a considéré que cette double exigence limitait les avantages offerts par l'institution du Médiateur de la République au niveau du rôle qu'il peut jouer en tant qu'organe participant à la garantie d'un Etat de droit nécessaire à l'épanouissement de l'entreprise. Elle a donc introduit deux grandes innovations dans la saisine du Médiateur de la République, à savoir:

- Le principe de l'auto-saisine par le Médiateur de la République.¹¹² Le Médiateur peut se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence et ceci, à chaque fois qu'il estime qu'une personne ou un groupe de personnes a été lésé par un mauvais fonctionnement d'un service public.
- L'exercice de son rôle d'interface et de facilitateur dans les rapports entre l'administration et l'entreprise: le Médiateur doit, dans le cadre de sa mission, intervenir au niveau de l'environnement institutionnel et économique de l'entreprise, spécialement dans ses rapports avec les administrations publiques. Il doit veiller à l'épanouissement de l'entreprise, moteur du développement.¹¹³

Limitations

Il convient de noter s'agissant du champ d'action du Médiateur de la République, qu'il ne peut pas intervenir dans une procédure déjà engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle. Toutefois, la saisine d'une juridiction n'empêche pas le Médiateur de la République d'intervenir pour obtenir le règlement à l'amiable du litige porté à sa connaissance.¹¹⁴

L'action du Médiateur de la République est aussi limitée, dans le sens où il ne pourra intervenir dans les matières, conflits, litiges et différends opposant:

¹¹² Article 9 de la Loi.

¹¹³ Article 2 de la Loi.

¹¹⁴ Article 15 de la Loi.

- des personnes physiques entre elles;
- une personne physique à une personne morale de droit privé;
- une personne physique à une personne morale ou une représentation d'institutions jouissant d'un régime d'immunités au plan international;
- une personne physique ou morale à une administration étrangère.

Le Médiateur de la République ne peut finalement donner des injonctions à l'administration ou prendre des décisions en ses lieux et places.

Les fonctions du Médiateur de la République

Le Médiateur de la République, dans le cadre de sa mission, remplit différentes fonctions. Il agit, en premier lieu, comme intercesseur institutionnel, en tentant d'améliorer les relations entre l'administration et les usagers du service public. Il intervient, ensuite, comme un « promoteur de réformes ». Il possède en effet la faculté de proposer aux autorités compétentes des réformes législatives ou réglementaires.

Le contrôle de l'administration par rapport aux textes et au principe d'équité

Le Médiateur de la République intervient dans le règlement à l'amiable des litiges constatés. Lorsqu'il est saisi, il entreprend les démarches appropriées tendant à la résolution des différends opposant l'administration à un administré. Il peut être saisi par toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire dans laquelle elle est impliquée, que l'administration, la collectivité locale, l'établissement public ou l'organisme de service public n'a pas fonctionné conformément à sa mission ou a agi en contravention du droit. Le Président de la République peut également soumettre au Médiateur de la République toute réclamation, dont il aura été préalablement saisi. Ce contrôle par le Médiateur s'effectuera au regard de deux dimensions principales:

- Par rapport aux textes: en cas de litige, le Médiateur doit vérifier si le service public a fonctionné de manière conforme aux règles administratives régissant son action. « *Par ses recommandations, le Médiateur de la République incite les services publics à rechercher l'esprit des lois dans l'application des textes* ». ¹¹⁵
- Au moyen de l'équité: la Loi autorise le Médiateur à faire appel à l'équité dans les règlements des litiges, lorsqu'une personne se trouve gravement lésée par l'application stricte d'une règle de droit. ¹¹⁶

La mission de « promoteur » des réformes

Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut proposer à l'autorité compétente, toute mesure qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à ces dispositions. Le Médiateur agit ainsi dans le cadre de la prévention de la répétition des cas de dysfonctionnement des services publics et œuvre simultanément pour l'amélioration des règles et procédures régissant les services publics. ¹¹⁷

Dans le cadre de sa mission, le Médiateur de la République est doté des compétences nécessaires à la réussite de celle-ci. Il dispose ainsi, d'un pouvoir d'enquête, d'un pouvoir de poursuite, d'un droit d'accès à toute information nécessaire à son action et d'un pouvoir d'informer le public par l'émission de recommandations et de rapports annuels.

¹¹⁵ Article 4 de la Loi.

¹¹⁶ Article 11 alinéa 2 de la Loi. Il faut rappeler que le respect des décisions ayant acquis autorité de la chose jugée n'empêche pas le Médiateur de la République de demander à la collectivité bénéficiaire de renoncer à tous ou à une partie de ses droits en cas d'iniquité.

¹¹⁷ Article 11 alinéa 2 de la Loi.

Les pouvoirs du Médiateur de la République

Ils sont variés et lui confèrent surtout:

- *Un pouvoir d'enquête*: les Ministères du gouvernement et toutes autorités publiques du Sénégal doivent faciliter la tâche du Médiateur de la République. Ils sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur juridiction à répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du Médiateur de la République. Les corps de contrôle ou d'inspection sont tenus d'accomplir dans le cadre de leurs compétences les vérifications et les enquêtes demandées par le Médiateur de la République. Les agents et les corps de contrôle ou d'inspection sont tenus d'y répondre ou de les déférer à d'autres instances.¹¹⁸ Le Premier Président de la Cour suprême, le Président de la Commission de vérification des comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques et le Chef de l'Inspection générale d'Etat font, sur la demande du Médiateur de la République, procéder à toute étude requise permettant à ce dernier de remplir sa mission.¹¹⁹
- *L'accès à l'information*: le Médiateur de République peut demander au Ministre responsable ou à toute autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé, sauf en matière de secret concernant l'instruction judiciaire, la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique étrangère.¹²⁰
- *Un droit de poursuite* qui offre au Médiateur de la République la possibilité suivante: lorsqu'un agent de la fonction publique commet un manquement grave à ses obligations professionnelles, qui entraîne un dysfonctionnement de l'administration et cause un préjudice à un administré, le Médiateur peut demander à l'autorité compétente d'engager contre cet agent une procédure

¹¹⁸ Article 16 de la Loi.

¹¹⁹ Article 16 alinéa 3 de la Loi.

¹²⁰ Article 17 de la Loi.

disciplinaire. Il n'a cependant aucun pouvoir de coercition auprès de cette autorité. En cas de non-application de ses recommandations, il devra saisir le Président de la République qui appréciera de la suite à donner à cette recommandation. Le Médiateur de la République peut aussi, de sa propre initiative, saisir la juridiction répressive qu'il juge appropriée pour trancher le différend.¹²¹

- *Le devoir de rendre compte et d'informer*: ce devoir d'information du public est exercé par le Médiateur de la République au moyen de recommandations qu'il formule et du rapport annuel qu'il soumet au Président de la République. Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait les recommandations, qui lui semblent utiles à la résolution des difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, il peut formuler toute proposition susceptible d'améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné. Lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application d'une ou plusieurs dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut proposer à l'autorité compétente toutes les mesures qu'il estime de nature à remédier à cette situation inique, ainsi que suggérer les modifications qu'il considère opportun d'apporter à ces dispositions. De par ses recommandations, le Médiateur de la République exhorte le service mis en cause à cesser ses agissements irréguliers et à faire une bonne application des textes en tenant compte de l'équité. De plus, il contribue à améliorer le bon fonctionnement dudit service et de l'administration en général.

Le Médiateur de la République présente chaque année au Président de la République un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié dans le Journal officiel.¹²² Ce rapport annuel est sans doute l'instrument le plus complet d'information sur le travail effectué par le Médiateur. Il souligne la nature de la démarche du Médiateur dans les différentes affaires instruites et rend compte du résultat de ses interventions. Le Médiateur de la République s'efforce à

¹²¹ Article 14 de la Loi.

¹²² Article 18 de la Loi. Voir le site du Journal officiel, at <http://www.jors.gouv.sn/>.

rendre ses rapports le plus lisibles possible et les structurer de manière à ce qu'ils soient accessibles à toutes les couches de la population. Ces rapports pourront être connus par les intéressés. Ils établissent un lien entre le Médiateur et l'opinion publique, qui pourra offrir son soutien aux actions du Médiateur face aux administrations coupables de dysfonctionnements.

Il faut cependant noter que les suites données aux recommandations et au rapport du Médiateur de la République ne sont pas connues. Les pouvoirs publics devraient être tenus d'indiquer publiquement les effets qu'ils ont l'intention de donner ou qu'ils ont donnés aux propositions et suggestions émises par le Médiateur, par exemple, en publiant un rapport sur leur mise en œuvre. Au Sénégal, le Médiateur ne jouit donc pas d'un pouvoir de décision qui lui permettrait de se substituer aux autorités compétentes. De ce fait, l'institution, bien que présentant de nombreux avantages et étant dotées de larges pouvoirs, comporte également quelques défauts, qui entravent son action et diminuent son spectre de compétences.

3.4. Forces et faiblesses de l'institution

Comme le résume David Jacoby, la force du Médiateur découle du fait qu'il s'agit d'un « *mécanisme favorisant [et] facilitant le fonctionnement des pratiques de la démocratie et de l'État de droit. C'est une institution facile d'accès, expéditive, crédible, démocratique, efficace, agréée par les pouvoirs publics, non coercitive, non partisane, peu coûteuse, réformatrice, flexible, originale. Bref, elle répond non seulement aux attentes des Administrations, mais aussi à celles des administrés* ». ¹²³ Cette affirmation s'applique parfaitement aux actions menées par le Médiateur de la République du Sénégal. En effet:

- *Pour l'administré*: les avantages de l'institution sont multiples. C'est un recours facile, accompagné de conditions de recevabilité simples, qui lui permet d'obtenir le redressement de certains torts, dans des cas où cela est pratiquement irréalisable par la voie judiciaire. L'administré n'a pas à démontrer un abus de pouvoir

¹²³ Daniel Jacoby, *Les « ombudsmédiateurs » dix ans d'évolution dix ans de transformation*, 9.

grave ou une illégalité claire, ni l'intérêt personnel distinct de l'intérêt général, conditions normalement exigées par le recours juridictionnel. Il n'est pas obligé de rédiger une longue dénonciation, déclaration ou plainte énumérant tous les éléments de la situation contestée. Le fardeau de la preuve ne lui incombe pas dans la même mesure que s'il se trouvait devant un tribunal. En outre, la procédure est gratuite, ceci même s'il perd. L'administré sait que, s'il a raison, les recommandations du Médiateur de la République seront en principe respectées et suivies, car le Médiateur est considéré, tant par l'administré que par l'administration comme une personne de haute moralité, indépendante et neutre. Pour l'administré, le recours au Médiateur de la République concilie les avantages du recours au contrôle hiérarchique et ceux du recours au pouvoir judiciaire.

- Comme le juge, le Médiateur est impartial et indépendant du pouvoir exécutif, mais ses techniques de travail lui donnent des privilèges et des facilités par rapport au juge. Il recherche dans un premier temps le règlement à l'amiable, il l'obtient d'ailleurs très souvent sans avoir besoin de faire une enquête. S'il ouvre une enquête, son action n'est nullement subordonnée à la preuve devant lui être apportée par les avocats du plaignant; son action est autonome, discrète et libérée du formalisme des procédures judiciaires. Son objectif étant le règlement à l'amiable, lequel accepté volontairement par les parties, permet de considérer le différend comme clos. Dans ce cas, le Médiateur de la République ne sera pas tenu de continuer ses investigations pour arriver au stade des recommandations.
- La qualité principale du Médiateur de la République se trouve dans le caractère convivial et informel des relations qu'il entretient avec l'administré. Ce dernier peut s'adresser à lui sans crainte et avec confiance, sachant qu'il sera écouté et compris, même s'il n'obtient pas gain de cause.
- *Pour l'administration:* de même pour l'administration publique, le système comporte certains avantages. Il l'invite à être plus performante, plus équitable, plus transparente et plus consciente de ses obligations. Le Médiateur est écouté, car il appréhende et

cerne les besoins de l'administration publique. En conséquence, il n'est pas perçu comme un ennemi.

- Un autre avantage du système relève de sa fonction préventive. Il empêche les fonctionnaires de commettre les mêmes erreurs ou d'en commettre d'autres dans le futur. Il évite aussi à l'administration publique de se retrouver dans des procédures judiciaires longues et coûteuses.

Les avantages du recours au Médiateur de la République sont incontestables, cependant l'institution est loin d'être parfaite. *Une des faiblesses de l'institution* du Médiateur est d'exiger beaucoup du titulaire de la fonction. L'institution est personnalisée. Elle sera donc à l'image de l'autorité qui en sera responsable. Cette personne « *doit avoir une haute stature morale, posséder un solide jugement, elle doit être sereine, généreuse et surtout capable de comprendre qu'elle n'est pas le gouvernement et qu'elle ne détient pas le pouvoir politique* ». ¹²⁴

Le Médiateur de la République ne détient pas de réel pouvoir de coercition et de mise en œuvre, ce qui constitue un frein important au bon exercice et à l'efficacité de sa mission. En effet, contrairement aux autorités administratives, il ne jouit pas d'un véritable pouvoir contraignant d'imposer ses décisions. Les recommandations qu'il formule n'ont pas l'autorité de la chose jugée et risquent, de ce fait, de ne pas être appliquées, même si elles sont judicieuses et utiles à la bonne marche de l'administration.

La tâche du Médiateur de la République est immense, si l'on se réfère à l'étendue de son champ de compétences et au nombre des réclamations qui arrivent régulièrement au sein de l'institution. Les ressources humaines mises à sa disposition sont insuffisantes pour lui permettre de mener à bien son mandat et surtout, de répondre de façon diligente à toutes les réclamations dont il est saisi. Il conviendrait donc d'étoffer son personnel avec des professionnels férus aux règles et pratiques de

¹²⁴ Au Sénégal depuis la *Loi N° 91-14 portant création du Médiateur de la République* jusqu'à nos jours, quatre Médiateurs se sont succédés: le premier était Magistrat, le second, Professeur de droit constitutionnel, le troisième Magistrat et le quatrième Professeur de droit constitutionnel. Certains parmi eux ont auparavant occupé plusieurs postes ministériels.

l'administration publique, ayant une connaissance précise du rôle de l'institution et possédant une aptitude à sensibiliser et faire adhérer les parties en présence aux activités de l'institution.

En outre, il est plus que nécessaire de renforcer les capacités des personnes évoluant au sein et à l'extérieur de l'institution.

3.5. Renforcement des capacités

Les recherches effectuées au sein de la Médiature¹²⁵ ont permis de noter que cette dernière avait, dès 2008, mis en place un vaste programme de renforcement des capacités de son personnel. Ce programme, principalement axé sur la formation, comporte plusieurs volets, parmi lesquels :¹²⁶

- L'initiation et la mise à niveau en informatique de l'ensemble du personnel. Ce programme a été suivi par le personnel principal (le Médiateur de la République, le Secrétaire général, les Conseillers), le personnel d'appui, les cadres moyens et les agents d'exécution. Cette formation a mis l'accent sur l'environnement Word, le traitement de texte, Excel, PowerPoint et la gestion de sites web. Elle s'est avérée très utile et continue à être dispensée.
- La formation en médiation: le Médiateur de la République a fait de la formation professionnelle de son personnel une priorité. Pour atteindre cet objectif, il utilise les services de différentes organisations, entre autres: le projet AOMF,¹²⁷ en coopération avec le Médiateur du Royaume du Maroc, organise des sessions de formation tous les six mois au profit des collaborateurs des

¹²⁵ Elles ont surtout consistées en des entretiens avec le Conseiller du Médiateur de la République, Monsieur Chérif Mamadou Thiam, qui est dans l'institution depuis sa création.

¹²⁶ Le programme a débuté depuis 2009 et se déroule en plusieurs phases.

¹²⁷ L'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF) a pour mission principale de promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur dans la Francophonie et d'encourager le développement des institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone.

Médiateurs. Ces sessions se déroulent au Centre de formation, d'échanges, d'études et de recherche en médiation de Rabat, qui propose deux sessions par année. Cette initiative a suscité un grand intérêt, au-delà même des frontières de la Francophonie, par son aspect pratique et efficace. Le Médiateur de la République participe à ces sessions à un double niveau: d'une part, par l'envoi de stagiaires et d'autre part, par la mise à disposition d'experts formateurs.¹²⁸

L'AMP/UEMOA:¹²⁹ les sessions de formation organisées par cette association ont vu la participation de plusieurs membres du personnel de la Médiation du Sénégal et celle des agents des Médiateurs des autres pays membres. Au cours de ces sessions, différents thèmes sont abordés et permettent un échange fructueux d'expériences et de bonnes pratiques.¹³⁰

- La formation spécifique: le Médiateur de la République a pu faire bénéficier à un de ses agents, avec l'appui du PIC Luxembourg,¹³¹ d'une formation organisée par le Médiateur de la République de Belgique, sur le thème « Ombudsman, Médiateurs et Médias ». Les médias jouent un rôle important dans les activités du Médiateur, mais demeurent un « couteau à double tranchant » qu'il faut savoir maîtriser, d'où l'utilité d'une telle formation.
- La formation vient également appuyer d'autres structures: le Médiateur de la République accueille chaque année au sein de la Médiation des élèves de l'Ecole Nationale des officiers d'active de Thiès (ENOA)¹³² pour les informer sur la nature et le rôle de

¹²⁸ Depuis 2008 jusqu'à nos jours, la Médiation a envoyé en formation dix-huit stagiaires et fait participer deux experts formateurs.

¹²⁹ Association des Médiateurs des pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (AMP/UEMOA). La démarche de l'association s'inscrit dans la logique des efforts d'intégration régionale en cours en Afrique, la volonté de promouvoir la culture de la paix et l'encouragement à recourir à la médiation institutionnelle comme moyen de règlement des litiges.

¹³⁰ Dans ce cadre, plusieurs formations ont eu lieu: en 2009 à Lomé (Togo), en 2010 à Porto Novo (Bénin), en 2011 à Dakar (Sénégal)

¹³¹ Peace Implementation Council (PIC).

¹³² Une des plus grandes villes du Sénégal située à 70 kilomètres à l'Est de Dakar.

l'institution, ses missions, ses prérogatives et ses compétences. C'est aussi l'occasion de leur offrir une documentation étoffée sur les activités de la Médiature. Cette visite, mise en place sous l'égide du Médiateur de la République et des hautes autorités militaires, démontre le souci de ces institutions d'instaurer entre elles une étroite collaboration, qui pourrait être renforcée par la création d'un programme de formation pour l'ensemble du personnel militaire. Ce programme pourrait aborder des thèmes, tels que l'étude des institutions républicaines ou la protection et le respect des droits humains. Cette formation devrait d'ailleurs s'étendre à toutes les forces de défense et de sécurité.

Il convient de noter que le Médiateur de la République du Sénégal, sur la demande expresse du Ministère sénégalais des Forces armées, a reçu la visite d'une trentaine d'auditeurs de l'Institut nigérian d'Etudes et de Sécurité d'Abuja. Le but de cette visite était de familiariser ces auditeurs avec les institutions sénégalaises considérées comme les piliers, sur lesquels reposent l'Etat de droit et la démocratie.

Le Médiateur de la République, en misant sur la formation, veut donner à l'institution toutes les chances d'être performante et légitime. Cependant, pour atteindre cet objectif, il lui faudra avoir les ressources humaines et financières nécessaires, d'où l'importance de collaborer avec des organismes nationaux et internationaux, œuvrant dans le même domaine et en mesure de financer les programmes de formation préconisés.

3.6. Conclusion

Les citoyens, administrés ou usagers sénégalais disposent, depuis la création du Médiateur de la République, d'une institution dont l'une des missions est de veiller au respect de leurs droits et d'apporter des garanties supplémentaires à la sauvegarde de leurs intérêts. De plus, le Médiateur a pour fonction d'éviter les conflits et les tensions sociales au sein du secteur public, par le biais d'une régulation souple et efficace de ses actions et décisions, ainsi que par le recours au règlement à l'amiable des différends qui lui sont soumis.

L'Etat de droit ne peut exister, et encore moins perdurer, sans le respect des droits humains et la mise en œuvre concrète des obligations incombant à l'Etat en la matière. Le renforcement de l'Etat de droit au Sénégal dépend également de l'intervention de certains groupes, tels que les leaders politiques. La présence d'une réelle opposition politique est indispensable à la préservation, à la protection et à la consolidation des principes de l'Etat de droit et de la démocratie. Il convient aussi de relever le rôle joué par d'autres groupes de pression issus de la société civile, tels que les médias et les organisations de promotion et de défense des droits de l'Homme.

L'institution du Médiateur de la République apparaît donc comme essentielle au renforcement et à l'ancrage de l'Etat de droit au Sénégal.

Annexe

Affaires relatives à la situation de militaires réformés

Les réclamants sont en général de jeunes citoyens sénégalais qui se sont engagés dans l'armée pour diverses raisons, le plus souvent par vocation ou pour éviter le chômage.

Certains ont rencontré des difficultés, souvent indépendantes de leur volonté, qui ont entravé le bon déroulement de leur carrière. Plusieurs d'entre eux, atteints d'infirmité, suite à de graves blessures reçues à l'occasion d'opérations militaires ou souffrants de maladies contractées dans le cadre du service, ont été présentés devant une Commission de Réforme. Celle-ci statue au vu d'un dossier médical et fixe le taux de la pension d'invalidité à leur allouer.

Le Médiateur a été saisi de quelques cas d'espèce et a fait des recommandations ;

- Affaire R2003.092 du 16 mai 2003
- Affaire R2003.045 du 13 mars 2003
- Affaire R2003.016 du 24 janvier 2003
- Affaire R2002.082 du 30 mai 2002

Le Médiateur de la République a fait les recommandations suivantes :

- La vulgarisation de la Loi portant Code des Pensions militaires d'invalidité auprès des hommes de troupe.
- La modification de la Loi susvisée en vue de la fixation d'une pension militaire d'invalidité humainement et socialement acceptable
- Le reversement, si possible, dans les secteurs d'activités appropriés des militaires réformés pour infirmités ou maladies contractées à l'occasion du service.

Bibliographie

Ousmane Camara, *Mémoires d'un juge africain, Itinéraire d'un homme libre* (Paris : Editions Karpala et Crépos, 2010)

Daniel Jacoby, *Les ombudsmédiateurs, dix ans d'évolution, dix ans de transformation*, at <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/bamako.299.pdf>

Séydou Madani SY, *Les régimes politiques sénégalais, de l'indépendance à l'alternance politique, 1960-2008* (Paris: Editions Karpala et Crépos, 2009)

Note sur les auteurs

Jean-Pierre Bayala est magistrat militaire, expert en droit international humanitaire et fondateur de la justice militaire du Burkina Faso actuellement en retraite. Il est Conseiller juridique de la Croix-Rouge Nationale et enseignant vacataire à l'École nationale d'Administration et de Magistrature, de police, de gendarmerie et de l'académie militaire. De 2005 à 2008, il a été coordonnateur onusien de la réforme de la police nationale congolaise et rédacteur de la loi sur la réforme de la dite police. Il travaille actuellement en tant que consultant indépendant sur les questions de réforme du secteur de la sécurité.

Athanase Ndikumana a officié pendant 22 au sein de l'administration publique burundaise. Ayant acquis de vastes connaissances dans les domaines des finances publiques, du développement et de la gouvernance, il est aujourd'hui consultant indépendant sur les questions relatives à la consolidation de la paix (gestion des conflits, dialogue politique, autonomisation des femmes), la sécurité, le développement. Athanase Ndikumana occupa les positions de coordonnateur de projets et d'expert national en gouvernance démocratique dans la section intégrée paix et gouvernance au sein du PNUD-BINUB, entre 2007 et 2010. Parallèlement à ces activités professionnelles, il a aussi exercé des activités d'enseignement à l'Institut supérieur de Commerce de l'Université du Burundi.

Magistrate et membre fondatrice de l'Association des Juristes Sénégalaises (AJS), **Dior Fall Sow** est reconnue pour son engagement pour la défense des droits humains en général, des droits des femmes en particulier et le combat qu'elle mène pour la justice et l'égalité. Dior Fall Sow a été présidente de l'AJS de 1999 à 2002. Chevalier et Officier national de l'ordre du mérite, elle a été la première femme nommée procureure à Saint Louis. Cette experte dans les domaines des droits de l'enfant et des questions « genre » a été avocat général auprès du procureur du Tribunal pénal international pour le Rwanda et est médiatrice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

