

Fondation Konrad Adenauer

Bureau Sous-Régional Cotonou · Bénin

Programme pour la Promotion de la Démocratie en Afrique de l'Ouest (PBWA)

Programme for the Promotion of Democracy in West Africa



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Coopération Internationale
www.kas-benin.de

Colloque international

**« L'intégration des forces armées et de sécurité dans les sociétés démocratiques »
du 29 mars au 1^{er} avril 2005, Cotonou, Bénin**

Communication 5 :

**Les outils de contrôle politique des Armées en démocratie :
l'exemple de la Commission des Affaires Etrangères et de la
Défense de l'Assemblée Nationale du Burkina Faso**

Présentée par le Député Siméon SAWADOGO

Président de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense de l'Assemblée
Nationale du Burkina Faso

Entreprendre une réflexion sur le contrôle politique, c'est-à-dire civil, des armées, relèverait d'une utopie en Afrique il y a quelques années. Mais aujourd'hui, des événements à la fin du vingtième siècle ont influé ou même bouleversé les rapports politiques, économiques et sociaux à travers le monde. Il s'agit notamment :

- des avancées significatives enregistrées par la démocratie à travers le monde ;
- de la fin de la guerre froide
- de la montée du terrorisme international

Manifestement, les comportements des Etats, des Institutions, des grands regroupements régionaux et sous-régionaux s'en sont trouvés modifiés, corrigés. C'est dans ce sens que la compréhension des termes défense et sécurité englobe désormais l'armée, la police, les services de renseignement, les organisations paramilitaires et les privées de sécurité.

L'armée ne s'occupe plus de défendre la Patrie contre les agressions externes et de pallier les menaces classiques connues. Les forces armées se sont vues assigner de nouveaux objectifs plus larges comme :

- la protection de l'indépendance, de la souveraineté et du territoire ou plus généralement des citoyens ;
- les missions internationales de maintien de la paix ;
- la participation au développement

Pour autant et malgré cette ouverture, le fonctionnement des armées n'est pas suffisamment connu par les citoyens et suffisamment exploré par les institutions de contrôle et les pouvoirs législatifs. La présente réflexion a pour modeste objectif de contribuer à découvrir les outils de contrôle de l'armée par le législatif au Burkina Faso. Elle s'articule en trois grands axes :

- La problématique du contrôle politique des armées en démocratie
- Les outils de contrôle politique des armées au Burkina Faso ;
- Les perspectives pour un meilleur contrôle politique des armées.

I – LA PROBLEMATIQUE DU CONTROLE POLITIQUE DES ARMEES EN DEMOCRATIE

Dans un Etat démocratique, il est exigé l'équilibre des pouvoirs, à savoir :

- le pouvoir exécutif ;
- le pouvoir législatif ;
- le pouvoir judiciaire

Les forces armées pourraient être considérées comme tout service d'un département ministériel de l'exécutif que le problème du contrôle ne se poserait pas. Cependant, de par sa nature, son organisation et son domaine d'évolution, le contrôle politique des forces armées suscite des interrogations et cela pour plusieurs considérations :

- Les armées ont fait une incursion sur la scène politique pour prendre et exercer le pouvoir. De 1958 à nos jours, le Burkina Faso a connu 6 régimes d'exception contre 4 républiques. Cette situation peut créer une méfiance entre le politique et les militaires. Dans ces conditions, comment contrôler ?
- Les militaires n'ont pas cette confiance que la démocratie n'est pas dirigée contre eux. Les critiques naguère impossibles envers l'armée le sont aujourd'hui. Alors comment contrôler ?
- Une société civile qui veut tout savoir, exige la transparence au nom de la défense des droits humains. Les secrets de défense peuvent en prendre un coup. Dans ce cas, comment contrôler ?

Dans un contexte de démocratisation avec l'adoption de constitutions qui dictent les règles de fonctionnement de l'Etat, assurant la mise en place d'institutions représentatives et garantissant les libertés politiques et civiques, les forces armées n'échappent pas aux règles de contrôle républicain.

Cette tendance est renforcée par le contexte international où la plupart des services exigent une bonne gouvernance partout. Le contrôle politique des armées n'est plus seulement une exigence des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires des pays, mais également parfois des conditionnalités dans les relations et négociations internationales.

Au Burkina Faso, les outils permettant le contrôle des armées par le législatif existent.

II – LES OUTILS DE CONTROLE POLITIQUE DES ARMEES EN DEMOCRATIE

Le contrôle politique des armées concerne l'ensemble des structures de contrôle dans un régime civil démocratique instauré. Nul doute que cette vision du contrôle des armées est très large. La restriction faite de considérer le contrôle législatif à travers la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense burkinabé est plus réaliste et plus productive. Aussi proposons-nous d'examiner ce point à travers les parties suivantes :

- les outils de contrôle des armées suivant les dispositions constitutionnelles ;
- les dispositions du règlement de l'Assemblée Nationale ;
- le contrôle par la ratification des accords et des traités ;

- la procédure et usage parlementaire à la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense.

2.1 – Les outils de contrôle politique des armées suivant les dispositions de la constitution du Burkina Faso

La constitution, loi fondamentale, brosse les grands axes de l'existence d'un Etat de droit. Les premières dispositions relatives au contrôle politique des armées en démocratie s'y trouvent.

Dans un premier temps, la constitution fait une répartition des domaines de la loi et du règlement en son article 101 où elle précise que « la loi fixe les règles concernant les sujétions liées aux nécessités de la défense nationale ». Elle précise en outre que : « la loi détermine les principes fondamentaux de l'organisation de la défense nationale ». De par ces dispositions, le législateur a la possibilité de discuter des questions de défense et même de fixer par la loi l'organisation de cette défense. Il peut, à travers la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense (CAED), contrôler la mise en œuvre des dispositions de la loi sur le terrain.

Par ailleurs, la constitution précise en son article 106, alinéa 2 que : « la déclaration de guerre et l'envoi de troupes à l'étranger sont autorisées par l'Assemblée Nationale ».

En outre, la constitution, en son article 149 stipule que : « les traités de paix Ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». C'est dire que dans la constitution, le rôle de décider et de contrôler du législateur est affirmé. Le législateur peut décider d'appuyer une nouvelle politique et les textes de loi proposés par le gouvernement ou les rejeter. Les projets ou les propositions de loi doivent obligatoirement être examinés par la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense. A l'occasion de cette phase procédurale, la commission auditionne le ministre chargé de la défense et peut entendre les autorités militaires.

2.2- Les outils de contrôle dans les dispositions du règlement de l'Assemblée Nationale

Le premier outil de travail et de contrôle qui sont offerts au parlement est la création par l'article 37 de cinq commissions générales dont la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense.

Le contrôle des forces armées par le corps législatif est une des caractéristiques fondamentales du système démocratique. La Commission des Affaires Etrangères et de la Défense qui est la commission permanente de l'Assemblée Nationale intervient dans les domaines de défense suivants :

- l'organisation générale de la défense et de la sécurité ;
- la politique de coopération dans le domaine militaire ;
- les plans à long terme de l'armée ;
- les établissements militaires et arsenaux ;
- le service national ;
- les recrutements des personnels civils et militaires des armées, gendarmerie et justice militaire.

Dans ces matières, la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense est habilitée à proposer des modifications aux projets ou propositions des lois.

Le règlement de l'Assemblée Nationale offre un large éventail de possibilité de contrôle politique de l'armée. Nous ne retiendrons que quelques outils comme :

- la question orale ou écrite ;

- la question d'actualité ;
- la commission d'enquête parlementaire
- les missions d'information

Les dispositions du règlement de l'Assemblée Nationale allant des articles 123 à l'article 133 précisent les conditions d'exercice du droit de contrôle par le parlement à travers les questions orales avec ou sans débat. Les articles suivants traitent de la question écrite. Dans tous les cas, l'exercice consiste à interpeller le gouvernement sur ses activités conditionnant la mise en œuvre des lois votées à l'Assemblée Nationale.

La question d'actualité permet d'interpeller le gouvernement sur des sujets brûlants de l'heure (article 135). Pour cette session ordinaire, deux questions d'actualité sur le licenciement de 500 élèves policiers sont déposées sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Une question orale avec débat sur le même sujet est également déposé.

Un des outils légaux de contrôle des forces armées est cette possibilité offerte à l'Assemblée Nationale de mettre en place une commission d'enquête parlementaire. Les commissions d'enquête parlementaires ont un large pouvoir d'investigation et sont en mesure d'entendre toutes les autorités politiques et militaires dans le cadre de leur mission (article 136 à 139).

Dans le cadre du contrôle de l'armée, aucune commission d'enquête n'a été mise en place.

Les dispositions de l'article 141 permettent à la commission générale d'assurer l'information de l'Assemblée Nationale en effectuant des missions d'information auprès des départements ministériels et des services publics. Des rapports sont produits à l'attention de la séance plénière.

2.3- Le pouvoir de décision budgétaire

L'Assemblée Nationale, de par les articles 102 et 105 de la constitution vote le budget annuel de l'Etat. Elle a ce pouvoir d'autoriser et de vérifier les dépenses en matière de défense et de sécurité et plus particulièrement les dépenses de l'armée.

En effet, l'adoption du budget est d'une importance cruciale pour assurer la transparence, la responsabilité, l'exhaustivité et la bonne gouvernance. Le parlement et la société civile de plus en plus exigeante veulent favoriser la transparence dans la gestion des finances publiques.

Dans le cadre du budget, il existe les grands principes suivants :

- **l'autorisation préalable** : le parlement autorise le gouvernement à effectuer la dépense
- **l'unicité** : toutes les dépenses et recettes sont représentées au parlement en un seul document budgétaire ;
- **la périodicité** : le gouvernement respecte un calendrier régulier pour présider le budget chaque année à l'Assemblée Nationale. Généralement le budget est présenté au parlement à la dernière session ordinaire de l'année (octobre – décembre) sous la forme suivante : Projet de loi de finance.

La discipline budgétaire est essentielle pour que le gouvernement respecte les règles du cadre juridique de contrôle.

Il faut noter que la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense donne son avis sur le projet de loi de finance et s'intéresse particulièrement au budget de l'année. A l'occasion, elle peut auditionner le ministre chargé de la défense et les autorités militaires.

2.4- Le pouvoir de ratification des traités et accords internationaux

Le président du Faso, suivant l'article 148 de la constitution, négocie, signe et ratifie les traités et accords internationaux. Pour leur entrée en vigueur, il est généralement exigé une autorisation de ratification du parlement. Les projets de loi portant autorisation de ratification sont soumis au parlement pour être traités par la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense.

Il existe un large éventail de traités multinationaux en matière de sécurité et de défense. L'Assemblée Nationale participe au processus de ratification des traités respectant le principe que les traités et accords doivent être ratifiés par l'Assemblée Nationale. La commission est alors plus attentive aux traités et accords relatifs à la sécurité et à la défense.

L'envoi de troupes burkinabé à l'étranger est soumis à une autorisation de l'Assemblée Nationale. L'article 106 est très explicite en sa matière : « la déclaration de guerre et l'envoi de troupes à l'étranger sont autorisés par l'Assemblée ».

Les projets de loi relatifs à l'envoi des troupes doivent successivement être examinés au niveau de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense. Elle a déjà donné des avis favorables permettant le vote de lois portant envoi de troupe à l'étranger. Exemple :

- Loi N°09-2003/AN portant autorisation d'envoi de militaires burkinabé dans le cadre du déploiement d'un groupe d'observateurs militaires de l'Union africaine au Burundi ;
- Loi N°045-2004/AN portant autorisation d'envoi d'observateurs militaires burkinabé aux Comores ;
- Un projet de loi est actuellement inscrit à l'ordre du jour pour l'envoi de troupe au Darfour (Soudan).

En outre une série de lois de lutte contre le terrorisme international et la criminalité transnationale ont été adoptées ou ratifiées.

2.5- Les procédures et usages parlementaires à la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense

Selon le règlement de l'Assemblée Nationale, chaque année le parlement nomme en séance publique cinq (5) commissions générales d'une vingtaine de membres dont la commission des Affaires Etrangères et de la Défense.

Les commissions ont pour attribution d'examiner attentivement les projets et propositions de loi et de produire des rapports en séance plénière afin de faire des suggestions pour le vote de la loi.

A l'occasion des travaux en commission, et par exemple dans le cas du projet de loi concernant la sécurité nationale et plus particulièrement l'armée, le ministre de la défense présente en assemblée de la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense un exposé des motifs dudit projet de loi. Les commissaires membres de la commission posent des questions, observent commentent tous les aspects du projet de loi. Le ministre, assisté de ses collaborateurs apporte des réponses aux différentes interrogations des députés de la commission, afin de les convaincre de la pertinence de la loi.

La commission a toute latitude pour inviter à ses travaux tout groupe socioprofessionnel ou politique pour recueillir ses observations sur le projet de loi ; des questions d'éclaircissement peuvent être également posées aux délégués des groupes invités.

Une fois les auditions et échanges terminés en commission, un rapport est rédigé par un membre de la commission pour être examiné en plénière. Il faut préciser que les délibérations de la commission sont tenues secrètes.

Le rapport de la commission peut recommander à la plénière l'adoption du projet de loi avec des éventuels amendements ou alors émettre un avis défavorable.

Ainsi comme on le constate, les travaux dans cette commission constituent des outils importants pour contrôler l'armée.

La Commission des Affaires Etrangères et de la Défense détient donc des outils de contrôle politique des armées. Les travaux constituent les moyens les plus efficaces de contrôle. En effet, à l'occasion de ses travaux, cette commission a la latitude d'auditionner toutes les autorités politiques et plus particulièrement les autorités militaires. Cette commission peut également donner un avis favorable pour la mise en place de commissions d'enquête sur des affaires concernant les forces armées.

Cette commission reçoit le plus grand nombre de dossiers à l'Assemblée Nationale. Plusieurs lois sur la sécurité, la défense et la lutte contre le terrorisme international examinés par cette commission ont été adoptés par le parlement.

III – LES PERSPECTIVES POUR UN MEILLEUR CONTROLE POLITIQUE DES ARMEES

On a pu remarquer tout au long de l'exposé que les outils pour le contrôle politique des armées existent tant dans la constitution burkinabé que dans le règlement de l'Assemblée Nationale. Ces instruments ont été utilisés même s'il faut reconnaître que le taux d'utilisation de ses possibilités n'est pas élevé. On peut mieux faire. Le fait que les outils existent est déjà un élément positif important.

Il reste que le contrôle politique des armées peut et doit s'améliorer. L'ouverture totale et globale des forces armées au contrôle politique et civil donc à la critique publique en dehors des casernes et des rangs génère également d'autres interrogations : que fait-on du secret défense ? L'obéissance de la hiérarchie dans l'armée ne va-t-elle pas s'effriter ? L'efficacité de l'armée ne va-t-elle pas être éprouvée ?

Dans tous les cas, en raison des mutations des armées, du contexte régional et international, le contrôle politique des armées est irréversible et va croissant. Il s'agit d'un grand défaut pour nos sociétés modernes. Pour le réussir il faut que deux conditions essentielles soient réunies :

Les acteurs du contrôle politique des armées en démocratie (hiérarchie militaire, gouvernement, Assemblée Nationale, société civile) doivent se convaincre de la nécessité de ce contrôle. Les outils étant déjà disponibles, il reste à s'accorder pour sa mise en œuvre. Au Burkina Faso, cette volonté existe de par et d'autre. Les cadres de l'armée ont participé à plusieurs rencontres internationales où cette question a été évoquée. Le parlement est conscient de cette tâche de contrôle politique de l'armée. Les approches y relatives pourront se raffermir dans les temps à venir.

En effet, la Commission des Affaires Etrangères et de la Défense effectue une mission d'information auprès du Ministre de la Défense selon le programme suivant :

- 25 avril 2005 : rencontre du Ministre de la Défense et de ses collaborateurs avec la CAED
- 6 mai 2005 : visite d'une académie militaire à Pô.

Une mise en confiance de toutes les composantes de la société sur la conduite du processus démocratique. Si la démocratie offre les garanties nécessaires pour la conservation des droits humains et des libertés pour le développement socio-économique de nos Etats, alors les armées doivent s'inscrire dans cette ligne. Il est cependant nécessaire que le pouvoir législatif et surtout les organisations de la société civile instaurent le dialogue avec les autorités militaires, travaillent pour promouvoir un sens élevé du civisme et de la responsabilité partagée dans la conduite des affaires de l'Etat.

En conclusion, la problématique du contrôle politique de l'armée en démocratie est réelle et brûlante dans un contexte régional et international exigeant plus de démocratie et de transparence. Il s'agit tout simplement d'une exigence de bonne gouvernance.

Le Burkina Faso, de par la constitution, le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, dispose d'instruments variés pour le contrôle politique des armées en démocratie. Les autorités militaires et la commission chargée de la défense à l'Assemblée Nationale s'attellent à créer les conditions favorables pour une mise en pratique du contrôle politique des armées.

Il est à espérer que la perspective du Mécanisme Africain d'Evaluation par la Paix (MAEP) va donner un nouvel élan aux différentes structures de contrôle dans nos Etats ou la responsabilité dans la continuité et l'approfondissement des processus démocratiques sont partagés par tous les acteurs.

Il est remarquable que la Fondation Konrad Adenauer Konrad Adenauer ait eu l'initiative de ce colloque qui permet l'examen de cette problématique du contrôle politique des armées en démocratie. Nous la félicitons pour cette disponibilité.

Je vous remercie.