

LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION DES FORCES ARMÉES

Rôles et responsabilités dans la bonne gouvernance
du secteur de la sécurité

À PROPOS DE CE DOCUMENT D'INFORMATION SUR LA RSS

Ce document d'information explique ce que sont les institutions de médiation des forces armées, ainsi que leurs activités et leur contribution à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Elles assurent un contrôle des forces armées en recevant et en traitant les plaintes, améliorant ainsi la responsabilité, la transparence et l'efficacité des forces armées. Elles sont une composante essentielle de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité qui garantit le respect de l'état de droit et des droits humains.

CE DOCUMENT D'INFORMATION RÉPOND AUX QUESTIONS SUIVANTES :

Que sont les institutions de médiation des forces armées ?	2
Quels sont les différents types d'institutions de médiation ?	3
Comment les institutions de médiation contribuent-elles à la bonne GSS ?	4
Comment les institutions de médiation traitent-elles les plaintes ?	5
Pourquoi faut-il encourager les plaintes ?	6
Quels types d'enquêtes les institutions de médiation peuvent-elles mener ?	6
Les institutions de médiation font-elles partie du secteur judiciaire ?	6
Comment les institutions de médiation veillent-elles à l'application de leurs recommandations ?	6

À PROPOS DE CETTE SÉRIE

Les documents d'information sur la RSS fournissent une introduction concise à certaines questions liées à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et à la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Cette série résume les débats actuels, définit les termes clés et révèle les tensions centrales dans ces domaines en s'appuyant sur un large éventail d'expériences internationales. Les documents d'information sur la RSS ne cherchent pas à promouvoir des modèles, politiques ou propositions spécifiques en matière de gouvernance ou de réforme, mais proposent une liste de références additionnelles offrant aux personnes intéressées la possibilité d'approfondir leurs connaissances sur chaque sujet. Ils constituent des ressources utiles pour les acteurs de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité qui cherchent à comprendre et à appréhender de façon critique les approches actuelles en la matière.

DCAF, le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève se consacre à l'amélioration de la sécurité des États et de leurs citoyens dans un cadre de gouvernance démocratique, d'état de droit, de respect des droits de l'homme et d'égalité des genres. Depuis sa création en 2000, le DCAF contribue à rendre la paix et le développement plus durables en aidant les États partenaires et les acteurs internationaux qui soutiennent ces États à améliorer la gouvernance de leur secteur de la sécurité grâce à des réformes inclusives et participatives. Il crée des produits de connaissances innovants, encourage les normes et les bonnes pratiques, fournit des conseils juridiques et politiques et soutient le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques du secteur de la sécurité.

Le DCAF tient à remercier

William McDermott pour le contenu,
Jasper Linke pour sa contribution à la recherche, la rédaction et l'édition,
Jenny Rouse pour l'édition en anglais,
Florence Lesur pour la traduction en français,
Géraldine Chantegrel pour l'édition en français
et Petra Gurtner pour la mise en forme et la conception de ce document.

Éditrice de la série

Fairlie Chappuis

© DCAF

Les documents d'information sont disponibles gratuitement à l'adresse www.dcaf.ch

Les utilisateurs peuvent copier et distribuer ce matériel à condition que le DCAF soit crédité.
Non destiné à un usage commercial.

Publication à citer comme suit

DCAF – Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité, Genève. « L'égalité des genres et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité », Série de documents d'information sur la RSS. Geneva: DCAF, 2015.

DCAF

Centre pour la gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève
Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

 +41 22 730 94 00
 info@dcaf.ch
 @DCAF_Geneva

www.dcaf.ch

QUE SONT LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION DES FORCES ARMÉES ?

Les institutions de médiation des forces armées (ci-après les « institutions de médiation ») sont des organismes de contrôle indépendants qui reçoivent les plaintes et enquêtent sur les cas relevant de la protection des droits humains et de la prévention de la mauvaise administration des forces armées. Par leurs enquêtes, rapports et recommandations, elles améliorent la gouvernance et l'efficacité des forces armées. Elles contribuent ainsi à garantir que les forces armées remplissent leurs missions de manière juste, transparente et responsable.

Il existe différentes formes d'institutions de médiation, allant des institutions nationales de défense des droits humains aux organismes indépendants contrôlant uniquement les forces armées. Si leurs mandats et compétences varient, **toutes ces institutions visent à prévenir et lutter contre la mauvaise administration et les violations des droits humains afférentes aux forces armées. En recevant et traitant les plaintes et en rendant compte des thématiques et problèmes systémiques, elles peuvent améliorer la prestation, la gestion et le contrôle des services de sécurité.**

Pour être efficace, une institution de médiation doit être indépendante de l'organisme qu'elle doit contrôler et du gouvernement qui l'a mandatée. Détacher le bureau de la chaîne de commandement ne suffit pas. **L'institution de médiation doit bénéficier d'une indépendance opérationnelle**, qui passe par un budget indépendant, la liberté de décision concernant son personnel et la possibilité de fonctionner sans ingérence. Il est primordial que sa direction et son personnel soient libres de toute influence politique. Le fait d'être jugé trop proche des dirigeants du secteur de la sécurité ou d'avoir travaillé dans des services de sécurité peut susciter la défiance et occulter une réelle indépendance financière, juridique et opérationnelle. **L'efficacité d'une institution de médiation dépend donc de l'indépendance personnelle et de l'impartialité de ses responsables et équipes.**

QUELS SONT LES DIFFÉRENTS TYPES D'INSTITUTIONS DE MÉDIATION ?

Il existe deux grandes catégories d'institutions de médiation :

Institutions de médiation générales : dans de nombreux pays, les fonctions de contrôle des forces armées relèvent d'un mécanisme de contrôle civil plus général (institution nationale de défense des droits humains, médiateur). Ces mécanismes contribuent habituellement à la protection des droits et libertés de tous les membres de la société et traitent les plaintes et réclamations relatives à toutes les branches du gouvernement. Ils peuvent détenir un grand pouvoir au sein du système politique.

Une institution de médiation générale présente plusieurs avantages :

- Son large mandat peut lui conférer un poids politique qui rend ses recommandations difficiles à ignorer.
- Son statut augmente les chances que le public (y compris le personnel des forces armées) connaisse ses fonctions et lui confie ses problèmes.
- Les civils et le personnel des forces armées sont plus susceptibles d'être traités équitablement et de voir leurs intérêts équilibrés dans les recommandations.
- Concentrer les fonctions de contrôle dans un seul bureau peut coûter moins cher.

Par contre, les institutions de médiation générales peuvent pâtir d'un manque de connaissances militaires et de crédibilité au sein des forces armées. Un mandat large peut également détourner l'attention des problèmes propres au personnel des forces armées. Les cas d'ordre militaire peuvent être traités avec retard par manque de ressources. Créer des postes spécialisés au sein du bureau de l'institution, par exemple un-e adjoint-e responsable des affaires militaires, peut résoudre ces problèmes.

Institutions de médiation militaires spécialisées : plusieurs pays ont créé une institution de médiation indépendante uniquement chargée des forces armées. Il s'agit d'un bureau civil indépendant de la chaîne de commandement militaire. Ce mécanisme offre l'avantage de se consacrer exclusivement aux affaires militaires. Son aptitude à publier des rapports publics renforce le contrôle d'autres institutions démocratiques et garantit une transparence et une responsabilité accrues des forces armées. Son statut indépendant et ses connaissances spécialisées assoient sa crédibilité auprès des parties plaignantes, du corps législatif et du public. Le principal inconvénient d'une telle institution est son coût. Dans les États où les forces armées sont réduites ou inactives, le nombre de plaintes peut être insuffisant pour justifier une institution à part.

LE CONTRÔLE INTERNE

Les inspecteurs généraux indépendants (IG) sont rarement considérés comme des institutions de médiation, car intégrés aux forces armées et donc dépourvus d'indépendance institutionnelle. Cependant, certains d'entre eux, par leur indépendance et leur impartialité, remplissent tous les critères d'une institution de médiation des forces armées. Les IG sont souvent (mais pas toujours) des membres actifs du personnel militaire relevant de la chaîne de commandement ou placés sous l'autorité d'officiers supérieurs.

L'intégration du contrôle au sein des forces armées comporte des avantages :

- Une plus grande attention est portée aux questions de commandement et de contrôle touchant l'efficacité opérationnelle.
- La personne exerçant ce contrôle connaît bien la vie militaire, ce qui la rend plus réceptive aux questions propres aux forces armées.
- Elle est plus accessible au personnel, avec lequel elle peut être déployée.

Le principal inconvénient d'un contrôle intégré tient à sa position au sein des forces armées, qui peut limiter sa capacité à aborder des questions controversées ou à enquêter à l'encontre des intérêts de la hiérarchie. Cela peut miner la confiance des parties plaignantes ou du public dans le mécanisme de plaintes et nuire à la crédibilité de l'institution et des forces armées. Placer les IG sous la responsabilité directe du ministre de la Défense atténue ce problème, tout en supprimant les conflits d'intérêts potentiels au sein de la hiérarchie. Une autre solution consiste à autoriser les IG à rendre compte au corps législatif, en les maintenant sous l'autorité opérationnelle du ministère de la Défense.

COMMENT LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION CONTRIBUENT-ELLES À LA BONNE GSS ?

Le dépôt de plaintes formelles par l'intermédiaire des institutions de médiation présente plusieurs avantages pour le fonctionnement des forces armées et leurs relations avec la société. En particulier, ces institutions contribuent aux principes de la bonne GSS (voir encadré ci-dessous) :

- **Efficacité et efficacité** : elles améliorent l'efficacité et l'efficacité des forces armées en recommandant des moyens de rectifier les défauts systémiques et en vérifiant que le personnel se comporte convenablement et avec professionnalisme.
- **Responsabilité et transparence** : elles enquêtent sur les violations des droits humains, les injustices et les cas de mauvaise administration, et demandent des comptes aux individus et institutions concernant leur comportement. En publiant rapports publics et recommandations, elles améliorent la transparence de la prestation et la gestion des services de sécurité. Ces rapports peuvent signaler des problèmes jusque-là dissimulés ou négligés par les forces armées.
- **Participation et réactivité** : elles facilitent les demandes de réparation des torts. Tout membre des forces armées, sans distinction de rang, relations, richesse, genre, identité ou importance, peut déposer plainte. Toutes les plaintes revêtant une importance égale, les institutions de médiation incitent tout le monde à participer à la bonne GSS. Par leurs recommandations, elles aident également les forces armées à remplir leur mission en étant plus sensibles aux préoccupations du public.
- **État de droit** : les institutions de médiation enquêtent sur des plaintes liées à des lois ou politiques mal appliquées ou inopérantes. Elles permettent de rectifier les cas de mauvaise administration que d'autres systèmes de doléance n'auraient pas pu régler. Leurs recommandations contribuent au respect de l'état de droit.

LA BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (GSS) ET LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (RSS)

La **bonne GSS** est un cadre normatif qui définit la manière dont le secteur de l'État chargé de la sécurité doit fonctionner dans une démocratie. Elle repose sur la responsabilité, la transparence, l'état de droit, la participation, la réactivité, l'efficacité et l'efficience. L'application de ces principes aux services de sécurité constitue le but de la RSS.

La **RSS** est le processus politique et technique consistant à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine par une prestation, une gestion et un contrôle plus efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique et dans le respect de l'état de droit et des droits humains. La RSS peut porter soit sur une partie des services publics de sécurité, soit sur le fonctionnement du système dans son ensemble. Dans les deux cas, l'objectif reste le même : améliorer l'efficacité et la responsabilité.

→ Pour en savoir plus sur ces définitions centrales, voir les documents d'information sur la RSS intitulés « La gouvernance du secteur de la sécurité », « La réforme du secteur de la sécurité » et « Le secteur de la sécurité ».

FIGURE 1 LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION CONTRIBUENT À LA BONNE GSS DE DIFFÉRENTES MANIÈRES



COMMENT LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION TRAITENT-ELLES LES PLAINTES ?

Les institutions de médiation traitent une grande variété de plaintes. La plupart concernent les droits humains, des fautes ou une mauvaise administration, c'est-à-dire qu'une institution n'a pas respecté l'état de droit ou les principes d'une administration légale et efficiente. **Les problèmes identifiés par les institutions de médiation se résument souvent à des cas individuels, mais certains peuvent concerner le système dans son ensemble (intimidations, violences sexistes ou discriminations, équipement inadapté) ou des lois et règlements inopérants, nuisibles ou trompeurs.**

Les institutions de médiation peuvent recevoir des plaintes de personnes très différentes, issues du personnel actif des forces armées, du personnel militaire et civil ou du personnel non professionnel des forces armées (conscrits). Si d'autres groupes peuvent aussi bénéficier de l'existence de l'institution (familles du personnel des forces armées, civils lésés par les forces armées), ils ne sont pas toujours autorisés à déposer plainte dans toutes les juridictions.

Le droit de porter plainte doit faire l'objet d'une publicité aussi large que possible et la procédure, être simplifiée au maximum et adaptée aux besoins des parties plaignantes : lignes d'assistance téléphonique, formulaires en ligne, courriers électroniques, dépôt en personne... Les parties plaignantes doivent recevoir dès que possible conseils, services et une juste estimation de leur situation.

FIGURE 2 EXEMPLE DE PROCESSUS DE TRAITEMENT DES PLAINTES



POURQUOI FAUT-IL ENCOURAGER LES PLAINTES ?

Une plainte indique que le système est utilisé et que l'institution de médiation inspire confiance. **Paradoxalement, une institution de médiation qui reçoit des plaintes n'est pas le signe de dysfonctionnements, mais du bon fonctionnement de l'institution.** En cas de problème, le fait de ne pas porter plainte peut signifier que le problème a été résolu de manière informelle ou que la personne a décidé de ne pas porter plainte. Mais cela peut aussi signifier qu'elle hésite à porter plainte par peur des représailles, pour ne pas être considérée comme une source de problèmes, par manque de confiance dans la capacité de l'institution à résoudre la question ou parce qu'elle ne comprend pas qu'elle peut porter plainte.

QUELS TYPES D'ENQUÊTES LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION PEUVENT-ELLES MENER ?

Les plaintes sont le principal motif d'enquête des institutions de médiation. Dans certains pays, seule une plainte individuelle peut déclencher une enquête. Parfois, lorsque de nombreuses plaintes individuelles concernent un même sujet ou un même contexte démographique ou géographique, elles donnent lieu à une enquête sur des problèmes systémiques. **Les enquêtes d'office sont des enquêtes qu'une institution de médiation lance de sa propre initiative, sans partir de plaintes ou incidents spécifiques.** Elles sont particulièrement utiles pour enquêter sur des problèmes systémiques ou certaines thématiques (intimidations, violence sexiste, discriminations, harcèlement), quand les victimes n'osent pas se manifester. Cette forme d'anticipation contribue également à la visibilité des institutions de médiation. **Les enquêtes d'office permettent aux institutions de médiation d'enquêter sur tous les sujets auxquels elles peuvent s'intéresser, que leur source soit autorisée ou non à déposer plainte.** Les enquêtes peuvent ainsi être déclenchées par les médias, des organisations (ONG ou autres) ou des proches d'une personne concernée, ou à la demande de membres du corps législatif ou d'autres administrations.

Il est essentiel que les institutions de médiation aient accès à toutes les informations nécessaires à leur enquête. Leurs restrictions d'accès à l'information doivent être clairement et strictement définies par la loi.

LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION FONT-ELLES PARTIE DU SECTEUR JUDICIAIRE ?

Les institutions de médiation ne sont pas censées remplacer, mais compléter les instances judiciaires, notamment au sein du système de justice militaire. **Le système judiciaire veille à l'application des lois, tandis qu'elles pointent les failles des lois ou politiques qui entravent la justice.** Les institutions de médiation sont complémentaires des institutions judiciaires, puisqu'elles traitent généralement d'affaires non criminelles et offrent un accès plus aisé à la justice. Alors que les poursuites judiciaires peuvent coûter cher et imposent une procédure formelle, elles sont gratuites et beaucoup plus informelles. Une enquête pénale traite un seul crime à la fois, tandis qu'elles peuvent étudier plusieurs affaires connexes de violations répétées ou de problèmes systémiques.

COMMENT LES INSTITUTIONS DE MÉDIATION VEILLENT-ELLES À L'APPLICATION DE LEURS RECOMMANDATIONS ?

Les institutions de médiation des forces armées n'ont pas de force d'exécution. Elles doivent donc s'appuyer sur leurs recommandations et convaincre les forces armées de se conformer aux conclusions de leurs enquêtes.

Pour ce faire, elles disposent de plusieurs moyens :

- **Autorité morale** : le respect et la confiance qu'elles inspirent peuvent leur conférer une autorité morale propre à convaincre les institutions publiques d'appliquer leurs recommandations.
- **Pression populaire** : elles peuvent informer le public du non-respect de leurs recommandations par des rapports spéciaux, des contacts avec les médias ou des déclarations publiques.
- **Escalade politique** : en s'adressant aux autorités compétentes, elles peuvent accentuer les pressions visant à faire appliquer leurs recommandations.
- **Recours juridique** : certaines institutions de médiation ont le droit de saisir la justice en cas de non-respect, voire d'entamer une procédure judiciaire lorsque la légalité d'une loi ou d'un règlement est sujette à caution.

RESSOURCES ADDITIONNELLES

Les institutions de médiation des forces armées :

- Benjamin S. Buckland et William McDermott
Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook
Genève : DCAF, 2012.
- Megan Bastick
La place du genre dans les mécanismes de plaintes : Guide pour les forces armées et les institutions de médiation sur la prévention de la discrimination, du harcèlement, des intimidations et des abus liés au genre et sur les suites à leur donner
Genève : DCAF, 2015.

Différents modèles d'institutions de médiation :

- William McDermott et Kim Piaget (dir.)
Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies
Genève : DCAF, 2017.
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Institutions nationales pour les droits de l'homme : historique, principes, fonctions et attributions, Série sur la formation professionnelle n° 4 (rév. 1)
New York et Genève : Nations Unies, 2010.
- Shirin Sinnar
Protecting Rights from Within? Inspectors General and National Security Oversight
Stanford Law Review, vol. 65, 2013, p. 1027-1086.

Normes et caractéristiques essentielles des institutions de médiation :

- Assemblée générale des Nations Unies
Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (A/RES/48/134)
Nations Unies, 1993.

Principales responsabilités des institutions de médiation :

- Programme des Nations Unies pour le développement
Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations
Bratislava : Centre régional du PNUD à Bratislava, 2006.ment Programme (Bratislava Regional Centre, 2006).
- Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme
Undertaking Effective Investigations: A Guide for National Human Rights Institutions
Sydney : Forum Asie-Pacifique des institutions nationales des droits de l'homme, 2013.

AUTRES RESSOURCES DU DCAF SUR LA RSS

Les publications du DCAF comprennent une large gamme de manuels et outils spécifiques permettant de guider les praticiens oeuvrant dans le domaine de la RSS et de la bonne GSS, téléchargeables gratuitement à l'adresse suivante : www.dcaf.ch

DCAF Le Centre pour la
gouvernance du secteur
de la sécurité, Genève

**DCAF - le Centre de Genève pour la
gouvernance du secteur de la sécurité**

Maison de la Paix
Chemin Eugène-Rigot 2E
CH-1202 Geneva
Switzerland

 **+41 22 730 94 00**

 **info@dcaf.ch**

 **@DCAF_Geneva**

www.dcaf.ch