Document d'Information de Base

Les Médiateurs Militaires

02/2009

Qu'est-ce qu'un médiateur militaire ?

Pourquoi cette institution est-elle nécessaire ?

Comment exploiter le potentiel complet de cette institution ?

Comment les mécanismes de contrôle allemands et canadiens fonctionnent-ils ?

Qu'en est-il des autres approches ?

Questions ouvertes

Questions liées

Pour plus d'informations

Pour d'autres informations

Les médiateurs militaires sur Internet

DCAF

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Ce document fait partie de la Série Documents d'Information de Base (Backgrounders) du DCAF qui fournit aux praticiens et aux politiciens une introduction concise aux questions contemporaines sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité.

Qu'est-ce qu'un médiateur militaire ?

Dans ce Document d'Information de Base (Backgrounder), nous définirons le médiateur militaire (MM) comme un mécanisme, indépendant de la chaîne de commandement militaire, qui exerce une surveillance sur le secteur de la sécurité et aide à s'assurer que ce dernier respecte les principes et pratiques de bonne gouvernance. Le MM s'occupe des plaintes pour comportements incorrects et/ou abusifs au sein de l'armée, des limitations des procédures militaires et formule des recommandations destinées à donner lieu à des actions correctives. Le MM ne formule pas de politique de défense et ne prend pas de décision sur les questions opérationnelles. Alors que le but premier des MM est de répondre et de donner suite aux doléances, ainsi que d'encourager un comportement adéquat du secteur de la sécurité ainsi qu'en son sein, son rôle plus général est d'améliorer l'efficacité et l'effectivité du secteur de la sécurité en le rendant responsable et réactif envers sa circonscription.

Pourquoi cette institution est-elle nécessaire ?

Le MM aide 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 dans les pratiques militaires qui nécessitent une action correctrice
- 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

Comment exploiter le potentiel complet de cette institution ?

Il existe trois exigences clés pour qu'un service de MM atteigne son potentiel complet : une indépendance opérationnelle, une autorité politique, et une infrastructure matérielle/intellectuelle adéquate.

Idéalement, le service du MM devrait :

- Etre légalement défini, dans la constitution ou dans un acte législatif
- Posséder ses propres capacités investigatrices et être autorisé à librement initier des enquêtes sur des questions affectant des individus ou, lorsque approprié, sur des questions de nature systémique
- Avoir accès à toute information nécessaire pour mener ses enquêtes
- Etre capable d'opérer dans la plus grande confidentialité
- Etre capable de publier des rapports pour attirer l'attention du parlement et du public
- Etre capable de formuler des recommandations, à l'attention des autorités civiles et militaires, nécessitant des réponses officielles et publiques
- Posséder ses propres locaux, indépendants de ceux de l'Etat-Major.

En outre, le personnel du bureau du MM est d'une importance cruciale. Idéalement, il devrait être constitué de civils dont l'expertise devrait permettre au MM de mener des recherches, de formuler des avis juridiques, et de développer des politiques médiatiques indépendantes des autres départements gouvernementaux. Afin d'éviter des problèmes d'accès aux informations classifiées, le personnel devrait être autorisé à accéder au plus haut niveau de sécurité.

Comment les mécanismes de contrôle allemands et canadiens fonctionnent-ils ?

Le Médiateur Militaire allemand, connu sous le nom de Wehrbeauftragter des Bundestages (WB) - Commissaire Parlementaire des Forces Armées, et le Médiateur Militaire canadien, Canadian Military Ombudsman (CMO) figurent parmi les mécanismes de contrôle militaire les plus avancés. Ils sont souvent utilisés comme modèles par d'autres pays, par exemple pour le Médiateur Militaire irlandais et le Médiateur des Forces Armées de la République Tchèque.

Le WB fut établi en 1959 après que la décision de recréer les Forces Armées allemandes ait été prise. Le service a comme modèle le Militieombudmean Suédois, la première structure de ce genre, qui fut établi en 1915. Le bureau du CMO fut quant à lui établi en 1998 suite aux enquêtes relatives à l'affaire somalienne.

Ces deux bureaux possèdent un personnel composé d'approximativement 50 personnes. Le MM allemand a reçu 6154 plaintes en 2004 pour une armée, la Bundeswehr, composée de 260'000 membres. Durant la même période, le MM canadien a reçu 2274 plaintes pour une armée, les Canadian Forces, composée de 60'000 membres ainsi que pour un personnel civil, employé par le Département Canadien de Défense Nationale, composé de 20'000 individus. Le budget annuel du MM allemand en 2004 s'élevait à 3'370'000 euros. Celui du MM canadien pour l'année fiscale 2003-2004 s'élevait à environ à 5 millions de dollars canadiens.

Le tableau en page 3 met en exergue les points principaux de ces deux approches.

Qu'en est-il des autres approches ?

En plus des mécanismes de contrôle militaire indépendants allemand et canadien décrits ci-dessus, il existe essentiellement deux autres approches organisationnelles : les mécanismes de contrôle militaire intégrés, c'est-à-dire les mécanismes qui font partie intégrante de la hiérarchie militaire, et les mécanismes de contrôle civils, tels que les Médiateurs Parlementaires ou les Médiateurs de Droits de l'Homme, dont les mandats incluent des questions relatives à l'armée et à la défense. Chacune de ces deux approches possède des avantages et des inconvénients.

Le leadership militaire et l'exécutif tendent à préférer et favoriser le mécanisme de contrôle militaire intégré, car ce dernier apparaît à la fois plus réceptif aux questions de commandement et de contrôle et plus attentif au besoin de protéger l'effectivité opérationnelle de l'armée.

Une comparaison des systèmes canadiens et allemands

MM canadien (CMO)	Questions Clés	MM allemand (WB)
• Mandat négocié, mais pas de base législative	**Quel est le statut légal du service ?**	• L'article 45b de la Constitution • La Loi sur le Wehrbeauftragter des Bundestages
• Le Ministre de la Défense (MD) pour une période renouvelable de 5 ans	**Qui désigne le MM ?**	• Par un vote à majorité et scrutin secret du Bundestag, pour une période renouvelable de 5 ans
• Les membres actuels et passés des Forces canadiennes et du Département canadien de la Défense Nationale, les membres de la famille • Le MD, la chaîne de commandement militaire, les membres du parlement • Le MM, avec notification au MD	**Qui peut initier une plainte ou déclencher un mécanisme d'enquête ?**	• Les membres des Forces allemandes, les membres de la famille • Le Bundestag, ses Comités de Défense • Le MM, à sa discrétion
• Les plaintes individuelles dans les limites du cadre des Forces canadiennes et du Département canadien de la Défense Nationale • Les questions systémiques	**Quels genres de cas peuvent être traités par le MM ?**	• Toute plainte ou pétition individuelle faite par le personnel des Forces allemandes
• Le plaignant doit avoir tenté de résoudre la plainte en la référant à la chaîne de commandement ou au système de doléances militaire • Le MM peut refuser une plainte si elle est inopportune ou matériellement inadéquate, ou si elle requiert une utilisation peu judicieuse des ressources • Le MM peut directement accepter une plainte lors de circonstances irréfutables	**Quelles préconditions doivent être remplies avant que le MM accepte un cas ?**	• Les membres des Forces allemandes ont le droit de directement contacter le MM, sans passer au travers d'autres organes du système de doléances militaire
• Au MD	**A qui le MM soumet-il ses rapports ?**	• Au Bundestag
• Le MM émet des recommandations et peut suivre leur exécution de concert avec les agences concernées dans le but de surveiller la mise en oeuvre	**Quelle est la nature des décisions du MM ?**	• Le MM émet des recommandations et peut suivre leur exécution de concert avec les agences concernées dans le but de surveiller la mise en oeuvre
• Le MM publie un Rapport Annuel qui est soumis au parlement par le MD et débattu par les comités parlementaires concernés • Le MM publie également des Rapports Spéciaux sur des enquêtes spécifiques lorsqu'il l'estime nécessaire dans l'intérêt du public	**Quels autres moyens d'influence le bureau du MM possède-t-il ?**	• Le MM publie un Rapport Annuel qui est soumis au Président du Bundestag; le Président réfère le rapport au Comité de la Défense qui lui demande au MD de le commenter • Le MM peut demander des rapports de discipline des Forces allemandes et assister aux procédures criminelles ou disciplinaires en tant qu'observateur
• Le MM peut accéder à tous les documents dont il a besoin pour remplir ses fonctions (l'accès peut être refusé au MM pour des raisons de sécurité ou des exigences opérationnelles)	**Qu'en est-il des informations classifiées ?**	• Le MM peut demander un accès aux informations et dossiers auprès du MD

L'Inspecteur Général, nom le plus couramment utilisé pour ce mécanisme, est généralement impliqué dans les questions opérationnelles, et son titulaire est invariablement un membre de l'armée. Le désavantage principal de cette approche est qu'ici l'armée elle-même est en charge de cette fonction de contrôle. Ceci peut potentiellement créer des conflits d'intérêts et saper la confiance portée dans les recommandations émises par cette institution de contrôle. Toutefois, cette approche est la plus courante, à la fois dans les pays démocratiques et dans les pays en voie de démocratisation.

Le mécanisme de contrôle civil n'est pas fondamentalement différent de ceux destinés à la population entière. La concentration des fonctions du médiateur en un seul bureau peut posséder l'avantage d'être moins coûteuse que plusieurs bureaux spécialisés. Néanmoins, un mécanisme de contrôle civil peut manquer en expertises nécessaires pour traiter du secteur de la défense et ainsi échouer dans son traitement des problèmes particuliers faisant face au personnel militaire. L'Ukraine, le Portugal, la Lituanie et la Suède constituent des exemples de ce modèle.

Le mécanisme de contrôle militaire indépendant possède l'avantage de pouvoir consacrer son attention aux questions militaires et opérer avec distance par rapport à ceux qu'il est chargé de contrôler. Sa capacité à émettre des rapports publics renforce la capacité de contrôle du parlement et assure une plus grande transparence et responsabilité de l'armée. Alors que le mécanisme peut donner lieu à des réserves de la part de la hiérarchie militaire et la structure de gestion de la défense civile, s'il est réellement indépendant, impartial, juste et efficace dans ses recommandations, il peut acquérir confiance et soutien.

Les approches décrites ci-dessus ne doivent pas être confondues avec le procédé de médiation qui consiste à aider un client à développer et ensuite poursuivre ses options afin de résoudre un problème. Les mécanismes de ce type ont proliféré ces dernières années, particulièrement au sein des secteurs corporatifs et éducationnels, ainsi qu'au sein des organisations sociales. Cette approche n'est cependant pas représentative du secteur de la sécurité.

Un dernier point sur les différentes approches en jeu - l'absence ou le peu de contrôle ou de responsabilité de l'armée est caractéristique des Etats autoritaires ou en déliquescence.

Questions ouvertes

Une question qui se pose régulièrement dans le secteur de la sécurité, où il devient de plus en plus important, pour tous les acteurs, d'être capable de travailler de concert, est celle de savoir si le MM ne devrait pas devenir un unique médiateur contrôlant et surveillant tous les acteurs de la sécurité. En effet, il existe un besoin réel d'un contrôle renforcé des acteurs de la sécurité autres que l'armée. Dans ces cas, la fonction de contrôle tend à être encore moins développée que pour les acteurs du secteur de la défense.

De plus en plus, l'armée et les autres acteurs du secteur de la sécurité se trouvent engagés dans des opérations qui dépassent largement les frontières de leur pays et des zones traditionnelles de déploiement. Ce développement donne lieu à d'importantes implications pour la fonction de contrôle et surveillance.

Il existe un petit, mais croissant, nombre de pays qui possèdent un MM. Ils devraient envisager de se rencontrer sur une base multilatérale pour débattre de leurs inquiétudes mutuelles et dans le but de développer l'intérêt pour cette institution.

Une multitude d'institutions régionales et internationales possèdent des responsabilités dans le domaine du contrôle. Elles devraient être encouragées à considérer des approches régionales et générales de la surveillance, y compris la possibilité de développer un code de conduite pour le contrôle et la surveillance.

Questions liées

- Les droits de l'homme et les forces armées
- Les syndicats et les forces armées
- La justice militaire
- Les droits des minorités et les forces armées
- Les comités parlementaires et le Ministère de la défense
- L'armée et la société
- La surveillance civile du secteur de la sécurité
- Les modèles organisationnels des relations entre le Ministère de la défense et l'Etat-Major

Pour plus d'information

Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Handbook for Parliamentarians no. 5.
Born, H., Fluri, P., Johnsson, A. (eds.) IPU/DCAF: Geneva, 2003, pp.90-93.

The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. His Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions From Service Personnel.
Gleumes, Karl. Berlin, German Bundestag, 2001.

The Way Forward - Action Plan for the Office of the Ombudsman.
Marin, Andre. Report to the Minister of National Defence of Canada. Ottawa, 1999.

International Ombudsman Institute (IOI):
www.law.ualberta.ca/centres/ioi/

Médiateurs militaires sur Internet

Australia
www.comb.gov.au

Canada
www.ombudsman.forces.gc.ca

Germany
www.bundestag.de/htdocs_e/orga/03organs/06armforce.html

Israel
www.idf.il/english/organization/nakhal/foreword.stm

Netherlands
www.mindef.nl/ministerie/igk/english/index.html

La série Documents d'Information de Base (Backgrounders) du DCAF
sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

La Série Documents d'Information de Base (Backgrounders) du DCAF est préparée par le Groupe de Travail sur la Réforme du Secteur de la Sécurité du Centre, en collaboration avec des membres honoraires du DCAF et des experts extérieurs. Elle fournit des introductions concises aux questions contemporaines dans les domaines de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité et est concue pour être utilisée par les praticiens et les décideurs politiques. Tout commentaire sera fortement apprécié. Envoyez vos commentaires et suggestions à backgrounders@dcaf.ch.

DCAF Backgrounders

- Attachés de Défense (Les)
- Comités Parlementaires de Défense et Sécurité (Les)
- Contrôle Parlementaire des Services de Rensignement (Le)
- Défis Contemporains de la Communauté de Renseignement
- Enfants Soldats
- Envoi de Troupes à l'Etranger
- Entreprises Militaires Privées (Les)
- Etats d'Urgence
- Forces Armées Multiethniques
- Médiateurs Militaires
- Politique de Sécurité Nationale (La)
- Procédures d'examen, d'Evolution et de Sélection dans le Secteur de la Sécurité
- Rôle du Parlement dans la Planification du Budget de la Défense (Le)
- Rôle du Parlement dans la Procuration de la Défense (Le)
- Services de Renseignements (Les)

www.dcaf.ch/backgrounders

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en oeuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Consultez notre site Web: www.dcaf.ch