

ASSEMBLEE LEGISLATIVE DE TRANSITION

COMMISSION DES AFFAIRES GENERALES, INSTITUTIONNELLES ET DES DROITS HUMAINS (CAGIDH)

RAPPORT N°2022-002/ALT/CAGIDH

**DOSSIER N°005: RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT
HABILITATION DU GOUVERNEMENT A
PRENDRE DES MESURES DANS LE
CADRE DES SUJETIONS LIEES AUX
NECESSITES DE LA DEFENSE
NATIONALE**

Présenté au nom de la Commission des affaires générales,
institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) par le député
Gilbert BAMOGO, rapporteur.

L'an deux mil vingt-deux, le lundi 30 mai de 15 heures 10 minutes à 18 heures 40 minutes et le jeudi 02 juin de 11 heures 10 minutes à 14 heures 15 minutes, la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) s'est réunie en séances de travail, sous la présidence du député Ousmane BOUGOUMA, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner le projet de loi portant habilitation du gouvernement à prendre des mesures dans le cadre des sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale.

Le gouvernement était représenté par Maître Barthélémy KERE, Ministre de la Justice et des Droits humains, chargé des relations avec les Institutions, Garde des Sceaux. Il était assisté de collaborateurs issus du Ministère de la Justice et des Droits humains, chargé des relations avec les Institutions, de la Présidence du Faso et de la Primature.

Dans l'optique de s'approprier le contenu du projet de loi, des échanges ont eu lieu entre les membres de la Commission le vendredi 27 mai de 11 heures 40 minutes à 13 heures.

En prélude à l'audition du gouvernement et dans le souci de recueillir le maximum d'informations et de points de vue possibles sur le projet de loi, la Commission a échangé avec des acteurs le lundi 30 mai 2022 selon les horaires ci-après :

- de 09 heures 20 minutes à 11 heures 10 minutes, l'Association des journalistes du Burkina (AJB), l'Observatoire burkinabè des médias (OBM), l'Association des éditeurs et professionnels des médias en ligne (AEPML), la Société des éditeurs de la presse privée (SEP), le Centre de presse Norbert ZONGO (CPNZ) et le Syndicat autonome des travailleurs de l'information et de la culture (SYNATIC) ;
- de 11 heures 30 minutes à 12 heures 05 minutes, le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) ;

- de 12 heures 10 minutes à 13 heures 35 minutes, la Commission nationale des droits humains (CNDH).

L'Union nationale de l'audiovisuel libre du Faso (UNALFA), n'a pas honoré l'invitation de la Commission.

La plupart des acteurs ont d'abord salué la démarche participative de la Commission dans le processus d'examen du présent projet de loi. Ils ont ensuite apprécié positivement l'initiative du projet de loi en ce sens qu'il permet au Gouvernement de mieux organiser la lutte contre le terrorisme et de protéger davantage les populations. Aussi, ont-ils souligné la nécessité de prendre des mesures pour protéger et garantir les droits et libertés fondamentaux de la population burkinabè.

Toutefois, certains acteurs ont émis des inquiétudes relatives :

- à l'absence de précisions ou d'indication, dans l'exposé des motifs, de l'opportunité de recourir à une loi d'habilitation et de l'intérêt d'une telle procédure ;
- à l'absence de définition de la notion de sujétions liées à la défense nationale, ce qui ne permet pas au législateur d'apprécier l'impact éventuel des mesures qui seront prises dans le cadre de l'habilitation sur les droits et les libertés des citoyens ;
- à la conformité des mesures, qui seront prises par voies d'ordonnances, aux engagements internationaux du Burkina Faso en matière de droits humains ;
- à la durée de l'habilitation ;
- au champ d'application du présent projet de loi.

Enfin, tous ces acteurs ont apporté d'importantes contributions susceptibles d'éclairer la Commission lors de l'examen du projet de loi article par article.

Saisies pour avis, la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité (CAEDS) et la Commission des finances et du budget (COMFIB) étaient représentées respectivement par les députés Sibiri COULIBALY et Oumarou YABRE.

Le Président de la Commission, après avoir souhaité la bienvenue à la délégation gouvernementale, a proposé le plan de travail suivant qui a été adopté :

- audition du gouvernement ;
- débat général ;
- examen du projet de loi article par article.

I. AUDITION DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement a présenté l'exposé des motifs du projet de loi structuré en trois points :

- contexte et justification ;
- processus d'élaboration ;
- contenu du projet de loi.

I. Contexte et justification

Le Burkina Faso est depuis environ sept ans, la cible d'attaques terroristes aux conséquences désastreuses notamment aux plans humain, matériel, social et économique, ce qui constitue une menace pour la survie de la Nation.

Les Forces de défense et de sécurité (FDS) ainsi que les Volontaires pour la défense de la patrie (VDP) sont engagés sur des théâtres d'opérations sur la quasi-totalité du territoire national.

La nécessité de renforcer les exigences de l'Etat de droit commande la mise en œuvre de moyens juridiques constitutionnels afin que dans le cadre des opérations militaires, le gouvernement puisse être habilité à prendre des mesures dans le domaine de la loi.

La loi d'habilitation est en effet prévue par l'article 107 de la Constitution du 2 juin 1991 qui autorise le Gouvernement, pour l'exécution de ses programmes, à demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Conformément à l'article 101 de la même Constitution, relèvent du domaine de la loi, « les sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale ».

L'habilitation sollicitée vise à permettre au Gouvernement, de prendre par voie d'ordonnances, les mesures dans les matières relevant normalement du domaine de la loi, en vue de mieux organiser la lutte contre le terrorisme et de protéger les populations civiles.

C'est dans ce contexte que le présent projet de loi a été initié afin de consacrer des dispositions pertinentes qui permettent aux forces engagées sur le théâtre des opérations de mener efficacement des actions de défense et de sécurisation du territoire en conformité avec les textes en vigueur.

2. Processus d'élaboration

L'élaboration du projet de loi a connu un processus participatif. En effet, elle a impliqué les départements ministériels intéressés au cours de rencontres tenues à Ouagadougou et le commandement des Forces Armées nationales impliquées dans les opérations du théâtre national.

3. Contenu du projet de loi

Le présent projet de loi comporte quatre articles :

- l'article 1 habilite le gouvernement à prendre par voie d'ordonnances des mesures dans le cadre des sujétions liées à la défense nationale relevant normalement du domaine de la loi ;
- l'article 2 fixe la période concernée par la demande d'habilitation ;
- l'article 3 oblige au dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances intervenant dans le cadre de la loi d'habilitation avant la fin de la période d'habilitation ;
- l'article 4 est consacré à la formule exécutoire.

II. DEBAT GENERAL

Au terme de l'exposé de monsieur le ministre, les commissaires ont exprimé des préoccupations auxquelles des éléments de réponses ont été apportés.

Question n°01 : Quel contenu le Gouvernement donne-t-il à l'expression « sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale » ?

Réponse : Le Gouvernement se réserve de fixer le contenu de l'expression « sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale » dont l'interprétation relève de la compétence exclusive du Conseil constitutionnel.

Dans le cadre des « sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale », le Gouvernement prendra les mesures qu'il juge utiles et s'en remettra à l'avis du Conseil constitutionnel conformément à l'article 107 de la Constitution.

Question n°02 : Quels sont les domaines dans lesquels des ordonnances pourront être prises en application du présent projet de loi ? Quels peuvent être les droits et libertés qui pourront être restreints ?

Réponse : Il est difficile de déterminer à l'avance les domaines dans lesquels les ordonnances seront prises ; ils seront fonction de l'évolution de la menace et des défis sécuritaires. Il en est de même pour la détermination des droits et libertés qui pourront être restreints.

Question n°03 : L'arsenal juridique actuel (loi n°023-2019/AN portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso, la loi de programmation militaire, la loi portant statut des forces armées nationales, la loi portant révision du code pénal) a-t-il montré des limites nécessitant l'adoption du présent projet de loi ?

Réponse : Le présent projet de loi d'habilitation vise à compléter cet arsenal juridique existant pour des besoins manifestes d'urgence, dans la prise de la décision liée au rétablissement de l'intégrité du territoire et à la protection des populations civiles.

Question n°04 : Dans sa conception philosophique et son fondement, le présent projet de loi ressemble à la loi n°023-2019/AN portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso. Le Gouvernement a-t-il fait le bilan de l'application de cette dernière loi ? Si non, quelles en sont les raisons ?

Réponse : Le présent projet de loi d'habilitation n'est pas une loi spécifique comme la loi n°023-2019/AN portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence. C'est une demande d'autorisation qui vise à conférer au Gouvernement le pouvoir de légiférer en matière de « sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale » qui sont normalement du domaine de la loi.

Question n°05 : **Qu'est-ce qui justifie la durée d'une année de la demande d'habilitation ? Ne peut-elle pas être limitée à six mois ?**

Réponse : La durée d'une année proposée permet au Gouvernement de planifier dans cette durée, les mesures à prendre en fonction de la situation de la menace terroriste et de la nécessité de la protection des populations civiles.

Question n°06 : **Il ressort du dispositif du présent projet de loi que « l'habilitation accordée couvre la période allant du 16 mai 2022 au 15 mai 2023 ». Quel est la date d'effet du présent projet de loi ?**

Réponse : La date d'effet est la date d'entrée en vigueur de la loi.

Question n°07 : **Le terme « Gouvernement » contenu à l'article 1 du présent projet de loi n'est-il pas restrictif dans le cadre de l'habilitation ? L'habilitation couvre-t-elle les ordonnances initiées par le Président du Faso ?**

Réponse : Le Gouvernement se réfère à l'article 107 de la Constitution.

Question n°08 : Les acteurs et défenseurs des droits humains au Burkina Faso ont-ils été associés au processus d'élaboration du présent projet de loi ? Quel a été leur avis ?

Réponse : Il s'agit d'une loi d'habilitation prise conformément à l'article 107 de la Constitution. Du reste, le ministère, porteur du présent projet de loi, comprend en son sein les structures garantes des droits humains au Burkina Faso, qui sont impliquées dans l'élaboration du présent projet de loi.

Question n°09 : Le Gouvernement peut-il rassurer la Représentation nationale que les mesures qui seront prises dans le cadre de l'application du présent projet de loi seront conformes aux engagements internationaux du Burkina Faso en matière de droits humains ? N'est-il pas judicieux d'amender l'article 1 du présent projet de loi pour tenir compte de cette préoccupation ?

Réponse : Les engagements de la transition, la feuille de route de la transition, exposée par le Premier ministre à la Représentation nationale, ont réaffirmé le respect des engagements internationaux du Burkina Faso. Le Gouvernement demeure dans cette vision.

Question n°10 : La prise de mesures de sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale, relève-t-elle de l'état de siège ou d'une situation de guerre ?

Réponse : La prise de ces mesures pourrait être complémentaire à celles prises en application de la loi n°023-2019/AN

portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso.

Question n°11 : L'article 1 du projet de loi ne traite que du volet sujétions liées aux nécessités de la défense nationale. Qu'en est-il du volet humanitaire ?

Réponse : Les sujétions liées aux nécessités de la Défense nationale pourraient comporter toutes les actions tendant à conquérir l'intégrité du territoire et protéger les populations civiles.

III- EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE

Au terme du débat général, les commissaires ont procédé à l'examen du projet de loi article par article et y ont apporté des amendements intégrés au texte issu de la Commission.

IV- APPRECIATION DE LA COMMISSION

La Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) est convaincue que l'adoption du présent projet de loi permettra :

- au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires aux actions de défense et de sécurisation du territoire en conformité avec les textes en vigueur ;
- aux forces engagées de mieux organiser et opérationnaliser la lutte contre le terrorisme et la protection des populations civiles dans les zones à forts défis sécuritaires ;

- aux forces engagées sur le théâtre des opérations de disposer de moyens juridiques efficaces afin de mener efficacement leurs missions.

Par conséquent, elle recommande à la plénière son adoption.

Ouagadougou, le 02 juin 2022

Le Rapporteur



Gilbert BAMOGO

Le Président



Ousmane BOUGOUMA

Séance d'appropriation du dossier : 27/05/2022

Liste des députés présents

N°d'ordre	Nom et Prénom(s)	Groupe constitué
1.	BOUGOUMA Ousmane	FVR
2.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama	PP
4.	SANOU Yaya	RPF
5.	SANOU M.W. Sosthène	RPF
6.	OUEDRAOGO Ibrahim	RPF
7.	SORGHO Barnabé	RPF
8.	ZOURE Dominique	FDS
9.	GUITI Lassina	FDS
10.	OUEDRAOGO Aly Badra	PP
11.	BAMOGO Gilbert	OSC
12.	KOANDA Saïdou	FVR

Liste des députés absents ou excusés

N°d'ordre	Nom et Prénom(s)	Groupe constitué
1.	SOMA Abdoulaye	PP (absent-excuse)
2.	DIALLA Moumouni	OSC (absent-excuse)

Séance d'audition des acteurs : 30/05/2022

Liste des députés présents

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	BOUGOUMA Ousmane	FVR
2.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama	PP
4.	SANOU Yaya	RPF
5.	SANOU M.W. Sosthène	RPF
6.	SOMA Abdoulaye	PP
7.	SORGHO Barnabé	RPF
8.	ZOURE Dominique	FDS
9.	OUEDRAOGO Ibrahim	RPF
10.	OUEDRAOGO Aly Badra	PP
11.	BAMOGO Gilbert	OSC
12.	DIALLA Moumouni	OSC
13.	KOANDA Saïdou	FVR

Liste des députés absents ou excusés

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	GUITI Lassina	FDS (absent-excuse)

Liste des députés des commissions saisies pour avis

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Commission
1.	YABRE Oumarou	COMFIB
2.	NASSOURI Daaga	COMFIB
3.	ILBOUDO Boniface	COMFIB
4.	ZIBA Fatou	COMFIB
5.	TRAORE/ILBOUDO Anne Marie Joseph	COMFIB
6.	OUEDRAOGO Frédéric	COMFIB

Séance d'audition du gouvernement : 30/05/2022

Liste des députés présents

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	BOUGOUMA Ousmane	FVR
2.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama	PP
4.	SANOY Yaya	RPF
5.	SANOY M.W. Sosthène	RPF
6.	SORGHO Barnabé	RPF
7.	OUEDRAOGO Ibrahim	RPF
8.	GUITI Lassina	FDS
9.	OUEDRAOGO Aly Badra	PP
10.	BAMOGO Gilbert	OSC
11.	DIALLA Moumouni	OSC
12.	KOANDA Saïdou	FVR

Liste des députés absents ou excusés

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	ZOURE Dominique	FDS (absent-excuse)
2.	SOMA Abdoulaye	PP

Liste des députés des commissions saisies pour avis

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Commission
1.	YABRE Oumarou	COMFIB
2.	NASSOURI Daaga	COMFIB
3.	TIENDREBEOGO Adama	COMFIB
4.	COULIBALY Sibiri	CAEDS

Séance d'adoption du rapport : 02/06/2022

Liste des députés présents

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	BOUGOUMA Ousmane	FVR
2.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama	PP
4.	SANOU Yaya	RPF
5.	SANOU M.W. Sosthène	RPF
6.	SOMA Abdoulaye	PP
7.	SORGHO Barnabé	RPF
8.	GUITI Lassina	FDS
09.	OUEDRAOGO Aly Badra	PP
10.	BAMOGO Gilbert	OSC
11.	DIALLA Moumouni	OSC
12.	KOANDA Saïdou	FVR

Liste des députés absents ou excusés

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Groupe constitué
1.	OUEDRAOGO Ibrahim	RPF (absent-excuse)
2.	ZOURE Dominique	FDS (absent-excuse)

Liste des députés des commissions saisies pour avis

N°d'ordre	Nom et Prénom (s)	Commission
1.	COULIBALY Sibiri	CAEDS
2.	YABRE Oumarou	COMFIB

Liste de présence de la délégation gouvernementale

N°d'ordre	Nom et Prénom(s)	Fonction
1.	KERE Barthélémy	Ministre la Justice et des Droits humains, chargé des relations avec les Institutions, Garde des Sceaux
2.	OUEDRAOGO Adama	Dircab/MJDHRI
3.	BAMOUNI Yves	COTN
4.	NIKIEMA Placide	CS/PF
5.	OUEDROAGO Wendpouyré Frédéric	Magistrat militaire
6.	SIMPORE Valérie	DGRP/ MJDHRI
7.	KEBRE Ismaïla	Agent/ DGRP/ MJDHRI
8.	TOU/NANA Aguiratou	Chef de département/Primature

Liste de présence des acteurs

N°d'ordre	Nom et Prénom(s)	Structure
1.	OUEDRAOGO Boureima	SEP
2.	SANFO Aboubacar	AJB
3.	OUANGRAOUA Hamado	OBM
4.	SANOOGO Guézouma	AJB
5.	BADO Christophe	MBDHP
6.	OUOBA Boukari	AJB
7.	DRAME Siriki	SYNATIC
8.	SOMDA Asseghna	CGD
9.	SAWADOGO D. Béatrice	CGD
10.	OUEDRAOGO R. Thomas	CGD
11.	SOMA/KABORE Valérie Edwige	CNDH
12.	TRAORE Wamarou	CNDH
13.	SOUGUE Somitié	CNDH
14.	BARRO Amadou	CNDH

Liste de présence des agents de la commission

N° d'ordre	Nom et Prénoms	Fonction
1	COULIBALY Seydou	Assistant parlementaire
2	NANA Moumouni	Administrateur parlementaire
3	HIEN/WEDRAOGO Prisca	Administrateur parlementaire
4	TINDANO/ZOUNDI W. Louise	Administrateur parlementaire
5	SARBA/KABORE R. Louise	Secrétaire
6.	NASSA Etienne	Administrateur parlementaire/CAEDS
7.	BATIGA/KIMA Asséto	Administrateur parlementaire/COMFIB