

Session permanente

# ASSEMBLEE LEGISLATIVE DE TRANSITION

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

RAPPORT N°2023-002/ALT/CAGIDH

**DOSSIER N°034 : RELATIF AU PROJET DE LOI PORTANT  
DEPOLITISATION DE  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET  
RENFORCEMENT DE LA MERITOCRATIE**

Présenté au nom de la Commission des affaires générales,  
institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) par les députés  
**Moussa SANGARE** et **Linda Gwladys KANDOLO**,  
rapporteurs.

*Mars 2023*

L'an deux mil vingt-trois, le jeudi 09 mars de 09 heures 05 minutes à 20 heures 55 minutes et le lundi 13 mars de 09 heures 10 minutes à 18 heures 50 minutes, la Commission des affaires générales, institutionnelles et des droits humains (CAGIDH) s'est réunie en séances de travail, sous la présidence du député Bangré Lévis OUEDRAOGO, Président de ladite Commission, à l'effet d'examiner le projet de loi portant dépolitisation de l'administration publique et renforcement de la méritocratie.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Bassolma BAZIE, Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale. Il était assisté de ses collaborateurs et des représentants du Ministère de la Justice et des Droits humains, chargé des Relations avec les Institutions.

Les commissions générales saisies pour avis étaient représentées ainsi qu'il suit :

- la Commission des affaires étrangères, de la défense et de la sécurité (CAEDS) par le député Moussa SAWADOGO ;
- la Commission du genre, de la santé, de l'action sociale et humanitaire (CGSASH) par le député Bénédicte Assita Françoise Romaine BAILOU.

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.

En prélude à l'audition du Gouvernement et dans le souci de recueillir le maximum d'informations et de points de vue possibles pour une législation consensuelle, inclusive et participative, la Commission a entendu des acteurs, le mardi 07 mars 2023, selon les horaires ci-après :

- de 11 heures 50 minutes à 13 heures 30 minutes, l'ex Alliance des partis et formations politiques de la majorité présidentielle (ex APMP), l'ex Chef de file de l'opposition politique (ex CFOP) et l'ex Opposition non affiliée (ex ONA) ;
- de 13 heures 40 minutes à 14 heures 25 minutes, le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC) et la Société burkinabè de droit constitutionnel (SBDC) ;
- de 15 heures à 16 heures 20 minutes, le Conseil économique et social (CES), l'Autorité supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption (ASCE-LC), l'Unité de formation et de recherche en sciences juridiques et politiques de l'Université Thomas SANKARA (UFR/SJP-UTS) et l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM) ;
- de 16 heures 30 minutes à 17 heures 05 minutes, l'Association des femmes juristes du Burkina Faso (AFJ-BF) et le Centre pour la qualité du droit et la justice (CQDJ) ;
- de 17 heures 10 minutes à 17 heures 50 minutes, l'Union nationale des administrateurs civils du Burkina Faso.

La plupart des acteurs ont d'abord apprécié positivement l'esprit du projet de loi en ce sens que l'Administration publique burkinabè doit être débarrassée des influences négatives de la politique.

Certains acteurs ont trouvé le présent projet de loi adapté pour résoudre le problème de politisation de notre Administration publique. Ils justifient leur position par :

- la nécessité de renforcer la neutralité de l'Administration publique ;
- le processus d'élaboration assez participatif ;
- la nécessité de soustraire l'Administration de toute influence extérieure ;
- la nécessité de prendre en compte d'autres aspects tels que les décorations dans la notion de méritocratie.

D'autres par contre, estiment que le présent projet de loi en l'état mérite d'être amélioré par des amendements de forme et de fond.

C'est dans cette perspective qu'ils ont émis des inquiétudes relatives :

- au processus d'élaboration jugé non participatif et inclusif du projet de loi dans la mesure où les partis et formations politiques n'ont pas été mis à contribution ;
- à l'adéquation de l'intitulé du projet de loi avec son contenu ;
- à la constitutionnalité du projet de loi (confère art 55, 56 et 63 de la Constitution) ;
- au champ d'application du projet de loi qui devrait aller au-delà de l'Administration publique dans la mesure où il s'agit de loi d'ordre public ;
- à l'usage de certains termes dans le projet de loi dont « la politisation », « ostensiblement » ;
- à la non harmonisation ou à la légèreté des peines pour des infractions communes prévues par certaines lois notamment le code

pénal, le code électoral, la loi portant statut général de la fonction publique, etc. ;

- à l'absence de clarification du but du projet de loi.

Enfin, les acteurs ont apporté d'importantes contributions qui ont éclairé la commission lors de l'examen du projet de loi article par article.

Pour des contraintes de calendrier, le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) n'a pas pu être auditionné.

L'Unité d'action syndicale (UAS), le Laboratoire de recherches sur les citoyennetés en transformation (Labo citoyennetés), l'Union Police nationale (UNAPOL) et la composante « autres partis et formations politiques » n'ont ni honoré l'invitation de la Commission ni transmis des observations.

## **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 ;
- présentation du projet de loi.

### **I. Contexte et justification**

Aux termes des dispositions de l'article 12 de la Constitution « *Tous les Burkinabè sans distinction aucune ont le droit de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société [...]* ». Ce qui implique un égal accès

aux services publics et aux fonctions dans l'Administration publique. Pourtant, force est de constater que depuis des décennies, l'Administration publique burkinabè fait face au phénomène de politisation avec des conséquences diverses qui minent son fonctionnement.

Dans son rapport publié en 1999, le Collège de sages relevait que « *la politisation des institutions républicaines traditionnellement neutres (Armée, Administration, Justice)* » est l'une des causes lointaines ayant conduit au drame de Sapouy et à la crise socio-politique qui s'en est suivie. Une dizaine d'années plus tard, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) alertait, en 2009, sur deux situations de politisation inquiétantes, dans son rapport d'évaluation du Burkina Faso.

Le rapport indique d'une part que « [...] *concernant, en particulier la politisation de l'administration, son ampleur est très préoccupante dans la mesure où elle constitue une entrave sérieuse à la mise en œuvre de politiques économiques saines et transparentes* » et d'autre part, qu'au même titre, d'autres facteurs, « [...] *la politisation de la fonction publique constitue également une contrainte à lever dans les meilleurs délais* ».

Les rapports ci-dessus cités montrent en définitive que l'Administration publique burkinabè doit encore consentir de nombreux efforts et réformes pour devenir une administration véritablement républicaine. L'édification de cette administration républicaine, c'est-à-dire neutre, efficace et au service du citoyen passe nécessairement, comme le notait déjà le rapport du MAEP, par « [...] *une dépolitisation effective de l'Administration* ».

La nécessité de dépolitiser l'Administration publique est étayée dans l'étude sur la *dépolitisation et la méritocratie au sein de l'Administration publique* au Burkina Faso, réalisée par le Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale en 2015.

Selon cette étude, la politisation de l'administration se manifeste à travers notamment :

- l'existence de cellules de partis politiques dans les services publics ;
- le port d'habits aux couleurs de partis politiques dans l'Administration publique ;
- l'existence de regroupements politiques et régionalistes dans les services ;
- les sanctions, les persécutions des agents qui ne sont pas du parti majoritaire ;
- les faveurs et promotions sans compétences fondées sur l'appartenance politique ;
- les absences au poste pour des activités politiques sans autorisation.

Les nouvelles autorités de la transition ont affirmé leur volonté de dépolitiser l'Administration publique.

La dépolitisation est le fait de renforcer la neutralité de l'Administration publique en proscrivant les critères ou influences à caractère politique et idéologique.

L'Administration publique doit, en effet, servir l'intérêt général. Elle ne saurait être partisane, sauf à se renier.

Par ailleurs, le principe de neutralité commande que les agents soient traités sans considération de leur conviction politique comme l'indique l'article 5 de la Charte de la fonction publique en ces termes : *« l'administration qui est au service de l'intérêt général ne doit exercer, sur ses agents, de traitement discriminatoire en raison des caractéristiques liées à la personne ».*

Au regard des effets néfastes de la politisation de l'Administration publique, notamment le recrutement, la nomination et la promotion des agents publics, sur la base de critères partisans, qui constituent un frein à l'efficacité de l'Administration publique, il est impératif de réduire l'influence négative de la politique sur son fonctionnement, de renforcer la méritocratie en son sein, à travers l'adoption d'une loi. Aussi, l'instrumentalisation des facteurs religieux, ethnique ou régional à des fins politiques ou partisans dans le fonctionnement de l'Administration publique est à bannir.

C'est dans ce sens que le présent projet de loi portant dépolitisation de l'Administration publique et renforcement de la méritocratie a été élaboré.

## **2. Processus d'élaboration**

L'élaboration du projet de loi portant dépolitisation de l'Administration publique et renforcement de la méritocratie au Burkina Faso a été faite suivant un processus participatif.

Entamé depuis 2015, le processus d'élaboration du présent projet de loi a connu plusieurs étapes :

Premièrement, en vue de l'élaboration de l'avant-projet de loi, le Ministère en charge de la Fonction publique a réalisé une étude sur le phénomène de la dépolitisation et sur le renforcement de la méritocratie au Burkina Faso. Cette étude, qui s'est déroulée du 06 avril au 09 mai 2015, a concerné les treize (13) régions du Burkina Faso.

Elle a nécessité un processus de collecte de données auprès d'un public cible constitué d'agents de tous les départements ministériels et institutions, du secteur public, des partis politiques, des syndicats, des citoyens et du secteur privé.



L'analyse des données recueillies et la rédaction du rapport ont été faites par un groupe de travail, composé de cadres du Ministère de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale.

Dans un deuxième temps, le Ministère en charge de la Fonction publique a organisé un atelier d'élaboration de l'avant-projet de loi, qui s'est tenu courant août 2015 à Bobo-Dioulasso. Cet atelier était essentiellement composé de cadres issus du Ministère en charge de la Fonction publique. La rédaction du projet de loi a tenu compte non seulement des conclusions du rapport de l'étude, mais aussi des propositions faites par des députés du Conseil national de la transition (CNT).

Dans un troisième temps, le Ministère en charge de la Fonction publique a organisé, à Bobo-Dioulasso, du 25 au 30 avril 2022 un atelier de finalisation et d'actualisation de l'avant-projet de loi. Cet atelier a réuni des cadres issus du Ministère en charge de la Fonction publique, du Ministère en charge de la Justice, du Ministère en charge de l'Administration territoriale, de personnes ressources issues du monde universitaire ou ayant conduit les travaux d'élaboration de l'avant-projet de loi en 2015 ainsi que des partenaires sociaux et des représentants des organisations de la société civile. Au cours de cet atelier, une actualisation des résultats de l'étude de 2015 a été faite.

Dans un quatrième temps, le nouvel avant-projet de loi a fait l'objet d'une validation au cours d'un atelier national organisé le 16 mai 2022 et qui a réuni des participants issus des départements ministériels, des institutions, des Organisations de la société civile (OSC), des Collectivités territoriales, du secteur privé, des partenaires techniques et financiers et des partenaires sociaux.

Dans un cinquième temps, l'avant-projet de loi a été passé en revue lors d'une réunion de cabinet du Ministère en charge de la Fonction publique, le 14 juillet 2022.

Dans un sixième temps, l'avant-projet de loi a été soumis à l'examen du Comité technique de vérification des avant-projets de lois (COTEVAL), les 17 et 18 août 2022.

Dans un septième temps, l'avant-projet de loi a été adopté en Conseil des ministres, en sa séance du 30 novembre 2022.

Enfin, le projet de loi a été examiné par le Conseil d'Etat au cours d'une assemblée générale plénière, le 17 janvier 2023. Le Conseil d'Etat a émis un avis juridique favorable à la poursuite du processus en vue de l'adoption du projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses suggestions. Du 24 au 26 janvier 2023, au cours d'un atelier de travail, l'équipe de rédaction s'est attelée à l'examen et à la prise en compte des suggestions du Conseil d'Etat.

### **3. Présentation du projet de loi**

Le présent projet de loi est structuré autour de cinq (05) titres composés de trente-huit (38) articles.

Le titre I traite des dispositions générales.

Le titre II est consacré à la neutralité politique dans l'Administration.

Le titre III concerne la méritocratie.

Le titre IV est relatif aux sanctions applicables en cas de violation des dispositions de la loi.

Le titre V traite des dispositions transitoires et finales.

## **II. DEBAT GENERAL**

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

**Question n°01 : Il ressort de l'exposé du projet de loi, notamment dans le processus d'élaboration, que le projet de loi a été examiné par le Conseil d'Etat. Ce dernier a émis un avis juridique favorable à la poursuite du processus en vue de l'adoption du projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses suggestions. Le Gouvernement peut-il donner la substance dudit avis à la Représentation nationale ?**

**Réponse :** A l'issue de sa plénière tenue le lundi 23 janvier 2023, le Conseil d'Etat a formulé des recommandations. Il s'agit notamment de celles relatives à :

- l'élaboration d'un régime juridique complet et cohérent des sanctions disciplinaires et administratives en relation avec des fautes précises et hiérarchisées ;
- la reformulation de l'intitulé du titre IV et des chapitres qui le composent pour prendre en compte les fautes disciplinaires et pénales ;
- la suppression des dispositions de l'article 22 ancien du projet de loi qui porte sur la nullité de plein droit ;

- la prise en compte des dispositions qui concilient le principe de la méritocratie avec le pouvoir discrétionnaire du Président du Faso et du Premier ministre en ce qui concerne les emplois à la fois politiques et techniques.

Une copie de l'avis du Conseil d'Etat sera mise à la disposition de la Commission.

**Question n°02 : Le Gouvernement peut-il rassurer la Représentation nationale de la Constitutionnalité du présent projet loi à la lumière des articles 55, 56 et 63 de la loi fondamentale ?**

**Réponse :** La constitutionnalité d'une loi est appréciée en dernier ressort par le juge constitutionnel. Mais en se fondant sur l'article 101 de la Constitution qui détermine le domaine de la loi, le présent projet de loi entre dans l'organisation générale de l'administration et le cas du statut général de la Fonction publique.

Le projet de loi dispose, en son article 17, que : « *Les fonctions dont les nominations relèvent du domaine réservé des responsables de l'Administration publique notamment celles prévues aux articles 55, 56 et 63 de la Constitution obéissent, s'il y a lieu, aux conditions applicables pour l'accès auxdites fonctions tout en tenant compte des qualités morales ou éthiques des personnes à nommer* ».

Sont considérées comme fonctions relevant du domaine réservé des responsables de l'Administration publique, celles qui ne sont pas réputées techniques au sens de la présente loi.

L'article 18 du présent projet de loi énumère les fonctions dites techniques. Par conséquent, les hautes fonctions de l'Etat ne sont pas concernées par les dispositions du présent projet de loi.

Il s'agit des fonctions dont les nominations relèvent des domaines réservés du Président du Faso et du Premier Ministre. Ces domaines sont, pour l'heure actuelle, fixés par les articles 55, 56 et 63 dont il est justement fait cas.

La loi fait référence aux décrets adoptés qui instituent l'appel à candidature et qui demande de constituer un pool restreint dans lequel le Président du Faso choisit. Il s'agit notamment du décret portant gestion des projets et programmes de développement.

**Question n°03 : Il ressort des auditions de la Commission que certains acteurs notamment les partis et formations politiques n'ont pas été associés au processus d'élaboration du présent projet de loi. Quelles en sont les raisons ?**

**Réponse :** Certains partis et formations politiques ont été interviewés en 2015 dans le cadre de l'étude sur la politisation de l'Administration publique et le renforcement de la méritocratie.

Le projet de loi a été soumis à l'appréciation des partis et formations politiques lors d'un dialogue politique organisé par le Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) le 21 juillet 2022 à Ouagadougou.

Rappelons que le texte ne vise pas les acteurs de la scène politique encore moins d'autres acteurs. Il s'agit d'un texte circonscrit à l'Administration publique avec pour seul objectif de la rendre plus performante et productive au profit des citoyens et usagers/clients dans le cadre de la construction d'une Nation plus unie et plus prospère.

**Question n°04 : Aux termes des dispositions de l'article 61 de la Constitution, le Gouvernement dispose de l'Administration et des forces de défense et de sécurité. Le présent projet de loi traite de la dépolitisation de l'Administration. L'Administration peut-elle s'affranchir du politique au regard de l'esprit et de la lettre de la loi fondamentale ?**

**Réponse :** Le Gouvernement estime que les dispositions de l'article 61 de la Constitution lui permettent de s'assurer du contrôle des rouages essentiels de l'Administration publique qui doit présenter des aptitudes techniques et organisationnelles nécessaires à l'atteinte de ses objectifs. C'est pourquoi, le présent projet de loi fait la différence entre les postes/fonctions politiques dont le choix des responsables/occupants relève de la discrétion du Gouvernement et les postes techniques qui

constituent l'armature technique et opérationnelle de l'Administration publique. Ces derniers doivent pouvoir être soustraits de l'influence politique directe du gouvernement. C'est à ces conditions que le Gouvernement peut avoir à sa disposition une administration dont elle contrôle les rouages décisionnels sans compromettre la dimension technique et opérationnelle pour la mise en œuvre des politiques publiques.

**Question n°05 : La loi n°004-2015/CNT portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso et le présent projet de loi définissent l'agent public avec des variantes. N'est-il pas judicieux d'harmoniser les deux définitions afin d'éviter des interprétations diverses ?**

**Réponse :** La définition de « agent public » contenue dans plusieurs textes et rapports a fait l'objet d'examen par le groupe de rédaction.

Il s'agit notamment de :

- la loi n°004-2015/CNT portant prévention et répression de la corruption ;
- la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat ;
- la Charte de qualité du service public ;
- les documents de code d'éthique et de déontologie de certains ministères et institutions.

De l'examen de ces référentiels, le groupe de rédaction a opté pour une définition plus large de la notion « d'agent public » qui prend en compte les réalités de l'Administration publique et le contenu des dispositions des lois et règlements.

En effet, certaines définitions ramènent à la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat. Le présent projet de loi vise des agents publics dans leur diversité, régis par des lois toutes aussi diverses, d'où la définition plus large de l'agent public.

**Question n°06 : Les sanctions pénales prévues par le présent projet de loi ne sont-elles pas moins dissuasives et moins contraignantes que celles prévues par le code pénal et le code électoral pour les mêmes types d'infraction ? Quelles en sont les raisons ?**

**Réponse :** Le projet de loi pourrait reprendre à son compte ces peines prévues dans le code électoral ou dans le code pénal. Toutefois, l'objectif est pédagogique, il ne s'agit pas d'exclure les agents de la fonction publique qui mènent des activités politiques. Ils en ont le droit mais devront le faire dans les espaces appropriés, pas dans l'espace administratif public.

Par ailleurs, certains délits dans le présent projet de loi (délit de tenue ou de participation à une réunion politique, délit d'affichage, délit d'installation de représentation politique, etc.) ne sont pas pris en charge par le code pénal et le code électoral, d'où l'innovation



en les qualifiant et en proposant des peines pour chaque délit.

**Question n°07 : Le présent projet de loi prévoit-il des dispositions pénales à l'encontre de responsables qui sanctionneraient des agents qui ne sont pas de même bord politique qu'eux ?**

**Réponse :** A priori non, mais dans la mesure où ces responsables sont aussi des agents publics, ils pourraient tomber sous le coup de cette loi selon la nature et la qualité des preuves ainsi que la qualification juridique qui serait faite de leurs actions.

Dans tous les cas, l'application d'une sanction dans l'Administration publique obéit à des règles de procédures pouvant aboutir à l'annulation d'une sanction qui ne serait pas légale.

**Question n°08 : Quelle est la nécessité des peines privatives de liberté dans le présent projet de loi ? N'est-il pas judicieux d'augmenter le quantum des sanctions pécuniaires ?**

**Réponse :** L'augmentation du quantum des sanctions pécuniaires est possible. Mais, on ne perd rien en prenant en compte les deux types de peines même si les quantas des peines pécuniaires pourraient être revus à la hausse.

**Question n°09 : L'article 35 du projet de loi traite de la complicité et l'article 31 précise la peine encourue. Le parti politique étant une personne morale, peut-il encourir une peine privative de liberté ? L'article 35 ne mérite-t-il pas d'être amendé pour bien prendre en compte la préoccupation ?**

**Réponse :** L'article 35 du projet de loi pourrait être amendé pour prendre en compte la préoccupation. En effet, étant donné que le parti politique est une personne morale, l'accent pourrait être mis sur l'amende au lieu de la peine privative de liberté.

Ainsi, l'accent peut être mis sur l'article 34 qui traite largement de la question de l'amende qu'encourt le parti politique.

**Question n°10 : Le présent projet de loi s'adapte à quel type de régime politique ? Quelles sont les garanties et les mécanismes dont dispose le Gouvernement pour s'assurer que la présente loi ne sera pas remise en cause après la transition par des régimes politiques ?**

**Réponse :** La loi est appelée à s'appliquer à tout régime politique qui a pour objectif d'avoir un bon fonctionnement des institutions et une gouvernance vertueuse du pouvoir d'Etat. Elle s'adapte aussi à tout régime politique soucieux d'avoir une administration publique productive et performante.

Le projet de loi n'a pas pour vocation d'empêcher un militant de parti politique à occuper une fonction technique dans l'Administration publique. La pérennisation de la loi après son adoption dépend de son niveau d'appropriation par les citoyens et les acteurs qui seront garants de son application. C'est pourquoi nous sollicitons votre auguste Assemblée pour adopter la loi au plus tôt afin de permettre sa mise en œuvre le plus rapidement possible.

**Question n°11 : En matière de dépolitisation de l'Administration publique, les rapports du Collège de sages et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) sont-ils d'actualité ?**

**Réponse :** Les diagnostics posés par ces deux documents importants sont toujours d'actualité. L'influence négative de la «politique» dans le fonctionnement de l'Administration publique est réelle et prend de l'ampleur.

On constate que l'Administration publique burkinabè est confrontée au phénomène de politisation qui se manifeste à travers la création et l'animation de cellules de partis politiques, la tenue de réunions politiques, le port de signes distinctifs de personnalités et/ou de partis politiques et l'utilisation des biens et moyens de l'Etat au profit de partis politiques.

En outre, le comité de rédaction s'est assuré, à travers une consultation de ses membres issus entre autres de la société civile, des syndicats et de l'Administration

publique que le phénomène est toujours d'actualité avant de commencer son travail.

**Question n°12 : Ce présent projet de loi est-il motivé par le refus des Burkinabè à se faire administrer ou gouverner par des Hommes peu vertueux ou non intègres ?**

**Réponse :** Le projet de loi est motivé par un contexte national en pleine mutation où les citoyens s'intéressent de plus en plus à la gestion saine des affaires publiques et exigent que les dirigeants incarnent des valeurs d'intégrité et de probité.

Il s'agit de rendre l'Administration publique plus performante et de renforcer l'autorité des détenteurs du pouvoir de décision à travers une meilleure gestion des affaires publiques.

La dépolitisation de l'Administration publique fait partie des vœux et des souhaits des citoyens burkinabè.

**Question n°13 : Quelle est la méthodologie de recherche utilisée par le Ministère en charge de la Fonction publique dans l'étude sur la dépolitisation et la méritocratie au sein de l'Administration publique au Burkina Faso ?**

**Réponse :** La méthodologie de recherche a privilégié une démarche participative et une approche qualitative. Elle a eu recours à plusieurs techniques de collectes de données par des guides d'entretien constitués de questions ouvertes de type individuel ou collectif.

La collecte des données a concerné les 13 régions et l'ensemble des départements ministériels et institutions du Burkina Faso, les usagers de l'Administration publique, les services déconcentrés, les Organisations de la société civile (OSC), le secteur privé, les partis politiques et les partenaires sociaux.

Au total, quatre cent vingt-quatre (424) personnes ressources ont été interviewées sur la base d'un guide d'entretien.

La collecte des données s'est faite en deux étapes :

- des entretiens avec le public cible à Ouagadougou ;
- des sorties de collecte dans les douze autres chefs-lieux de régions du pays à travers différentes équipes;

A l'issue de la collecte des données, un atelier national de validation du rapport provisoire a été organisé.

Cette étude a permis l'élaboration d'un rapport assorti de recommandations dont la principale est l'élaboration d'un avant-projet de loi portant dépolitisation de l'Administration publique et renforcement de la méritocratie au Burkina Faso.

**Question n°14 : Quelles sont les raisons qui ont milité en faveur de l'intitulé du projet de loi tel que libellé « dépolitisation de l'Administration publique et renforcement de la méritocratie » au lieu de « neutralité de l'administration » ?**

**Réponse :** La gouvernance fonctionne aussi avec la force du symbolisme. S'attaquer à la politisation de l'Administration publique qui est régulièrement indexée depuis le rapport du Collège de sages, comme une des déficiences majeures de l'Administration publique burkinabè traduit la volonté du Gouvernement et de l'ensemble des acteurs soucieux de la bonne gouvernance afin de renforcer la méritocratie et par conséquent, les performances de notre Administration publique au service du citoyen.

Il s'agit aussi d'accompagner la volonté et la décision des autorités actuelles qui ont inscrit la dépolitisation de l'Administration publique comme axe majeur de leur politique (voir le plan d'action pour la stabilisation et le développement en son objectif stratégique 2.2 intitulé « promouvoir la bonne gouvernance administrative et moderniser l'Etat »)

Par ailleurs, la lettre de mission du Ministre d'Etat chargé de la Fonction publique indique clairement qu'il faut « *adopter une loi portant dépolitisation de l'administration publique et renforcement de la méritocratie* ».

**Question n°15 :** Dans le contexte actuel de notre pays, l'adoption du présent projet de loi est-elle opportune ? N'est-il pas judicieux d'adopter une stratégie y relative en lieu et place d'une loi ?

**Réponse** : La période de transition politique que connaît notre pays est une « fenêtre d'opportunité » pour l'adoption du présent projet de loi.

Le contexte est idéal et l'opportunité ne fait l'objet d'aucun doute. C'est généralement au cours des périodes de transition que les grands changements et les réformes significatives sont possibles. C'est donc une opportunité à saisir.

Une stratégie se veut un référentiel assorti d'un plan d'actions. L'avantage d'une loi est qu'elle cible une problématique assortie de dispositions à mettre en œuvre pour aboutir à un changement.

En effet, la loi fixe les règles et celles-ci doivent être appliquées à tout régime politique en place.

**Question n°16** : **Existe-t-il un texte similaire traitant de la dépolitisation de l'Administration publique dans d'autres pays ?**

**Réponse** : Lors du récent séjour en fin février 2023 d'une délégation du gouvernement malien, il ressort qu'un texte similaire est en cours d'adoption dans ce pays et dont l'intitulé est « dépolitisation de l'Administration publique ».

En Haïti, un texte similaire a été adopté en 2005.

**Question n°17** : **Le Gouvernement peut-il rassurer la Représentation nationale que l'adoption du présent projet de loi permettra de résoudre le problème de la politisation de l'Administration publique ?**

**Réponse** : L'adoption du présent projet de loi et sa mise en œuvre permettra d'améliorer l'efficacité des structures publiques et de renforcer la bonne gouvernance de manière générale. Il traduit la volonté du Gouvernement d'œuvrer à l'avènement d'une Administration publique plus républicaine répondant aux légitimes aspirations du peuple burkinabè.

Les sanctions proposées s'inscrivent dans une logique pédagogique. Ces mesures coercitives prévues dans le texte pourraient dissuader d'éventuels fautifs.

Aussi, les textes sans la volonté des acteurs responsables de la mise en œuvre sont impuissants. La volonté sans les textes est inopérante. Il faut articuler les deux. L'adoption de ce texte sera le premier jalon de la dépolitisation de notre Administration publique.

**Question n°18** : **La loi n° 081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat ne règle-t-elle pas déjà la problématique de neutralité et de laïcité de l'administration publique ?**

**Réponse** : Le présent projet de loi ne porte pas sur la laïcité de l'Etat tout comme la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat. Le présent texte vise à renforcer la neutralité de l'Administration publique telle que posée dans la loi portant statut général de la fonction publique d'Etat. Les deux textes sont complémentaires.

La loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat est une loi de portée générale



qui traite de plusieurs faits dont la neutralité. Or, le présent projet de loi a l'avantage de traiter spécifiquement de la question de la dépolitisation de l'Administration publique par le renforcement de la neutralité et de la promotion du mérite.

**Question n°19 : Le présent projet de loi traite des influences négatives de la politique dans le fonctionnement de l'Administration publique. Qu'en est-il de l'influence négative du syndicat sur le fonctionnement de l'Administration publique ?**

**Réponse :** La question du syndicalisme dans l'Administration publique n'est pas l'objet du présent projet de loi. Cette question est prise en compte dans la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat.

Mieux, le présent projet de loi proscrit l'instrumentalisation de groupement à caractère idéologique, ethnique et régional à des fins politiques ou partisans au sein de l'espace administratif public.

**Question n°20 : Le présent projet de loi vise à renforcer la neutralité de l'Administration publique à travers le refus de prendre en compte des critères ou influences à caractère politique et idéologique dans la promotion des agents publics. Qu'en est-il de la promotion d'un agent techniquement compétent et politiquement affiché ?**

**Réponse** : Le présent projet de loi vise à ce que les nominations et autres promotions ne tiennent compte que des compétences des agents. Les autres éléments sont des critères secondaires d'appréciation. Le projet de loi ne vise ni n'exclut les agents publiques politiquement affichés dans l'occupation des postes techniques, à condition qu'ils remplissent les conditions fixées.

**Question n°21** : **Les dispositions des articles 39 et 44 de la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique traitent de la dépolitisation de l'Administration publique. Ces dispositions sont-elles jugées insuffisantes au point que le Gouvernement veuille faire adopter une loi autonome relative à la dépolitisation ?**

**Réponse** : Le rapport de l'étude de 2015 sur la dépolitisation mentionne que pour résoudre la question de la politisation de l'Administration publique, il est possible de compléter la loi n°013/98/AN du 28 avril 1998 portant régime juridique applicable aux emplois et aux agents de la fonction publique (remplacée par la loi n°081-2015/CNT portant statut général de la fonction publique d'Etat).

Pour renforcer le dispositif juridique, le Gouvernement a privilégié l'adoption d'une loi spécifique sur la dépolitisation de l'Administration publique, incluant des mécanismes administratifs de contrôle et de sanctions.

**Question n°22 : Qu'entend-on par « ostensiblement » et « à des fins partisans » ? Ces notions ne seront-elles pas source d'interprétation et d'abus ?**

**Réponse :** Le terme « ostensiblement » vise les gadgets et/ou objets politiques, religieux ou idéologiques exhibés dans le but de servir des intérêts politiques. Il concerne également l'expression ou le fait d'afficher des opinions politiques ou idéologiques qui remettent en cause le caractère neutre de l'espace administratif public.

Le terme « à des fins partisans » indique une position ou une action flagrante de l'agent sur les facteurs religieux, ethnique et régional en vue de servir un intérêt politique.

Cela ne fera pas l'objet d'abus ou de mauvaise interprétation car ces faits sont facilement visibles. Le juge est appelé, pour cette loi comme pour toute autre loi, à trancher en cas d'abus.

**Question n°23 : La formulation actuelle de l'article 5 du présent projet de loi prend-elle en compte les lieux de culte dans les casernes ainsi que les cellules chargées de les animer ?**

**Réponse :** L'article 5 du projet de loi ne remet pas en cause les lieux de culte dans les casernes ainsi que les cellules chargées de les animer.

**Question n°24 : Le Gouvernement entend-il par le présent projet de loi encadrer la pratique de la religion dans l'espace administratif public ?**

**Réponse :** Le présent projet de loi n'a aucunement vocation à traiter de la pratique de la religion dans l'espace administratif public.

Les faits religieux ne sont pas visés tant qu'ils n'ont pas un caractère politique ou partisan ou n'entrave pas la neutralité de l'Administration publique.

La mention dans ledit projet de loi du facteur religieux s'explique par le fait que dans la pratique, il est souvent utilisé comme un moyen permettant d'aboutir à des finalités politiques. Il s'agit donc de lutter contre toutes les formes de manipulation de la religion à des fins politiques et partisans.

**Question n°25 :** **Le Gouvernement peut-il expliquer à la Représentation nationale en quoi le port d'une tenue d'un parti politique par un agent public dans l'espace administratif public constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité du parti politique concerné ?**

**Réponse :** Le port d'effigie ou d'une tenue du parti politique par un agent public dans l'espace public pourrait être suscité et encouragé par le parti. Si tel est le cas et que la responsabilité du parti est prouvée par le juge, alors le parti encourt une sanction.

**Question n°26 :** **Les notions d'idéologie, de laïcité de l'Etat et de religion ne sont ni prises en compte dans les définitions ni dans les sanctions. Est-ce une omission ou un choix délibéré ?**

**Réponse** : Les concepts d'idéologie, de laïcité de l'Etat et de religion ne sont pas l'objet du présent projet de loi. C'est leur utilisation à des fins politiques ou partisanses qui est interdite par le présent projet de loi.

**Question n°27** : **Les fonctions de Chefs de circonscription administratives sont-elles des fonctions techniques ou politiques ?**

**Réponse** : Les fonctions des Chefs de circonscriptions administratives sont des fonctions techniques. Du reste, le décret n°2016-878/ PRES/PM/MATDSI/MINEFID du 14 septembre 2016 portant organisation administrative du territoire et attributions des chefs de circonscription administratives au Burkina Faso indique que ces fonctions sont plus techniques que politiques.

**Question n°28** : **Il ressort de l'exposé des motifs que plusieurs rapports et études ont reconnu la nécessité de dépolitiser l'Administration publique. L'Administration publique burkinabè est-elle politisée ? Quels sont les signes de cette politisation ?**

**Réponse** : Comme indiqué dans l'exposé des motifs :

- dans son rapport publié en 1999, le Collège de sages relevait que « *la politisation des institutions républicaines traditionnellement neutres (Armée, Administration, Justice)* » est l'une des causes

lointaines ayant conduit au drame de Sapouy<sup>1</sup> et à la crise socio-politique qui s'en suivit ;

- le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) alertait, en 2009, sur deux situations de politisation inquiétantes, dans son rapport d'évaluation du Burkina Faso. Le rapport indique d'une part que « [...] concernant, en particulier la politisation de l'administration, son ampleur est très préoccupante dans la mesure où elle constitue une entrave sérieuse à la mise en œuvre de politiques économiques saines et transparentes » (p. 201) et d'autre part, qu'au même titre d'autres facteurs, « [...] la politisation de la fonction publique constitue également une contrainte à lever dans les meilleurs délais » (p. 403) ;
- le rapport de l'étude initiée par le Ministère en charge de la Fonction publique en 2015 concluait à la politisation de notre Administration.

De l'ensemble de ces rapports, il ressort de façon succincte les signes suivants de la politisation de l'Administration publique :

- l'existence de cellules de partis politiques dans les services publics ;
- le port d'habits aux couleurs d'un parti politique ;

---

<sup>1</sup> Ce drame fait référence à l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO et trois de ses compagnons le 13 décembre 1998.

- l'existence de regroupements politiques et régionalistes dans les services publics ;
- les sanctions, les persécutions des agents qui ne sont pas du parti majoritaire ;
- les faveurs et promotions sans compétences fondées sur l'appartenance politique ;
- les absences au poste pour des activités politiques sans autorisation ;
- etc.

Selon le rapport de cette étude, 84 % des personnes interrogées pensent que la politisation de l'Administration publique est réelle.

**Question n°29 : Le Gouvernement a-t-il organisé des états généraux de l'Administration publique burkinabè ayant conduit à la nécessité du présent projet de loi ?**

**Réponse :** Le processus d'élaboration d'un projet de loi ne passe pas forcément par l'organisation d'états généraux. Mais cela n'entame en rien les résultats probants obtenus à partir des différentes analyses et études sur la question.

### **III- EXAMEN DU PROJET DE LOI ARTICLE PAR ARTICLE**

A l'issue 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 de :




- renforcer la bonne gouvernance de manière générale et améliorer l'efficacité des structures publiques ;
- renforcer la neutralité de l'Administration publique par l'interdiction des cellules de partis politiques, de regroupements à caractère régionaliste, idéologique, religieux ou ethnique à des fins politiques dans les services publics ;
- refonder une Administration publique républicaine répondant aux légitimes aspirations du peuple burkinabè ;
- réduire les influences négatives de la politique sur le fonctionnement de l'Administration publique ;
- renforcer la promotion des agents publics par le mérite ;
- mettre fin aux faveurs et aux promotions fondées sur des considérations partisanses ;



- promouvoir la compétence et la moralité dans l'accès aux postes de responsabilité au sein de l'Administration publique ;
- disposer d'un instrument juridique de dépolitisation de l'Administration publique et au renforcement de la méritocratie.

Par conséquent, elle recommande à la plénière son adoption.

Ouagadougou, le 13 mars 2023

Les Rapporteurs	Le Président
	
<u>Linda Gwladys KANDOLO</u>	<u>Bangré Lévis OUEDRAOGO</u>
	
<u>Moussa SANGARE</u>	

## **Séance d'audition des acteurs : 07/03/2023**

### **Liste des députés présents**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	OUEDRAOGO Bangré Lévis	PDCE
2.	GUITI Lassina	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama Yasser	PP
4.	TAPSOBA Lin Désiré	PDCE
5.	OUARE Samadou	FVR
6.	KARAMBIRI Yaya	PP
7.	YADA Salif	PP
8.	OUEDRAOGO Irméan François	PDCE
9.	NANA Basile	PDCE
10.	DIALLA Moumouni	OSC
11.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS
12.	SANGARE Moussa	FDS
13.	KOMBASSERE Jean Marie	FDS
14.	SANOU Yaya	PDCE

### **Liste des députés absents ou excusés**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	SAWADOGO Issa	OSC (absent-excuse)
2.	LOMPO Dafidi David	PDCE (absent-excuse)

### **Liste des députés des commissions saisies pour avis**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Commission</b>
1.	SAWADOGO Moussa	CAEDS

## Liste de présence des acteurs

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Structure</b>
1.	SAWADOGO Pengdwendé Clément	Chef de délégation de l'ex APMP
2.	TIEMTORE Issa	Ex APMP
3.	LANKOANDE Amadou Ibrahim	Ex APMP
4.	KABORE Tambi François	Ex APMP
5.	DICKO Amadou Diemdoda	Ex APMP
6.	OUATTARA Zanga Souleymane	Ex APMP
7.	SANFO Paulin	Ex APMP
8.	KOMBOIGO Eddie W. Constance	Chef de délégation de l'ex CFOP
9.	OUEDRAOGO Sébastien	Ex CFOP
10.	KOUANDA Issouf	Ex CFOP
11.	DRABO Toro	Ex CFOP
12.	SOMA Abdoulaye	Chef de délégation de l'ex ONA
13.	BAKIEKA Fousséni	Ex ONA
14.	HEMA Bakary	Ex ONA
15.	GUIGMA Oumarou	Ex ONA
16.	SIENOU Boureima	Ex ONA
17.	NACANABO Sagado	Sécrétaire exécutif/RENLAC
18.	MILLOGO Roger	REN-LAC
19.	NOBA Delphine	SBDC
20.	SANON Alain Clovis	SBDC

21.	OUEDRAOGO Bonaventure Dim-songdo	Président du CES
22.	HIEN/BANHORO Virginie Léa Patricia	CES
23.	SAWADOGO T. Haoua	CES
24.	KAFANDO Saidou	CES
25.	KONCOBO Filga	CES
26.	OUATTARA Sy Christian	Dircab/ASCE-LC
27.	SAWADOGO Adama	ASCE-LC
28.	YARABATIOULA Jacob Yarassoula	Directeur général/ENAM
29.	OUEDRAOGO Jean Jacques W.	ENAM
30.	OUEDRAOGO Djibrina	UFR/SJP-Université Thomas SANKARA
31.	BILGO K. Boureima	Association des femmes juristes
32.	SEMDE Abdoul Wahab	Centre pour la qualité du droit et la justice
33.	KAFANDO Abel	Centre pour la qualité du droit et la justice

## **Séance d'audition du gouvernement : 09/03/2023**

### **Liste des députés présents**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	OUEDRAOGO Bangré Lévis	PDCE
2.	GUITI Lassina	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama Yasser	PP
4.	KARAMBIRI Yaya	PP
5.	YADA Salif	PP
6.	OUEDRAOGO Irméan François	PDCE
7.	NANA Basile	PDCE
8.	DIALLA Moumouni	OSC
9.	SANGARE Moussa	FDS
10.	KOMBASSERE Jean Marie	FDS
11.	SANOU Yaya	PDCE
12.	LOMPO Dafidi David	PDCE

### **Liste des députés absents ou excusés**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS (absent-excuse)
2.	OUARE Samadou	FVR (absent-excuse)
3.	TAPSOBA Lin Désiré	PDCE (absent-excuse)
4.	SAWADOGO Issa	OSC (absent-excuse)

### **Liste des députés des commissions saisies pour avis**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Commission</b>
1.	BAILOU Bénédicte Assita Françoise Romaine	Rapporteur/CGSASH
2.	SAWADOGO Moussa	Rapporteur/CAEDS
3.	KY Drissa	CGSASH
4.	SAWADOGO Pawindé Edouard	CAEDS

### **Liste de présence de la délégation gouvernementale**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Fonction</b>
1.	BAZIE Bassolma	Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction publique, du Travail et de la Protection sociale
2.	SAVADOGO Mohamed	Dircab
3.	KABORE R. Etienne	Secrétaire permanent
4.	BARRY Sidi	SP/MABG
5.	CONGO Anatole	Chargé de mission
6.	BOUNDAONE Pierre	Chargé de mission
7.	BELEMNABA P. David	Chargé de mission
8.	KABRE Pélagie	Directrice
9.	BARRO/TRAORE Flore Doussou	Conseiller technique

10.	SOURWEMA Kassem Salam	Enseignant chercheur (personne ressource)
11.	GANSONRE André	Chargé de mission
12.	COMPAORE Jérôme	Chargé de mission
13.	ZINSONNI/COULIBALY Hatiko	Chargé de mission
14.	OUEDRAOGO Jude Y.	Chargé de mission
15.	SENI Pama	Chargé de mission
16.	OUEDRAOGO Olga	DDII
17.	ILBOUDO Diane	Agent/MJDHRI
18.	ZOUNGRANA Estelle	Agent/MJDHRI
19.	BAZIE Sylvain	Agent/MFPTPS
20.	TRAORE Ousséni	Agent/MFPTPS
21.	ROUAMBA Iliassa	Agent/MFPTPS
22.	TCHICAYA/KONSEIGA D. Alix Marie Nina	Agent/MFPTPS
23.	ZAGRE Elie	Agent/MJDHRI

## **Séance d'adoption du rapport : 13/03/2023**

### **Liste de présence des députés**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	OUEDRAOGO Bangré Lévis	PDCE
2.	GUITI Lassina	FDS
3.	OUEDRAOGO Adama Yasser	PP
4.	KARAMBIRI Yaya	PP
5.	YADA Salif	PP
6.	OUEDRAOGO Irméan François	PDCE
7.	NANA Basile	PDCE
8.	DIALLA Moumouni	OSC
9.	SANGARE Moussa	FDS
10.	SANOU Yaya	PDCE
11.	KANDOLO Linda Gwladys	FDS

### **Liste des députés absents ou excusés**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Groupe constitué</b>
1.	KOMBASSERE Jean Marie	FDS/absent excusé
1.	TAPSOBA Lin Désiré	FVR/absent excusé
2.	OUARE Samadou	FVR/absent excusé
3.	LOMPO Dafidi David	PDCE/absent excusé
4.	SAWADOGO Issa	OSC/absent excusé



## **Liste des députés des commissions saisies pour avis**

<b>N°d'ordre</b>	<b>Nom et Prénom (s)</b>	<b>Commission</b>
1.	BAILOU Assita B. Françoise Romaine	CGSASH
2.	KY Drissa	CGSASH
3.	SAWADOGO Moussa	CAEDS

## **Liste de présence des agents de la commission**

<b>N° d'ordre</b>	<b>Nom et Prénoms</b>	<b>Fonction/Commission</b>
1.	NANA Moumouni	Administrateur parlementaire/CAGIDH
2.	MINOUNGOU/YAMEOGO P. Sabine	Administrateur parlementaire/CAGIDH
3.	BODY Christian	Attaché d'administration parlementaire/CAGIDH
4.	SARE Inès Fabiola	Secrétaire/CAGIDH
5.	KONE/TARPIDIGA Diane Sylvie	Administrateur parlementaire/CGSASH
6.	OUEDRAOGO N. Gerard	Administrateur parlementaire/CAEDS