

Burundi : L'Institution de l'Ombudsman passée sous la loupe de l'OAG

@rib News, 20/06/2011 Analyse du fonctionnement de l'Institution de l'Ombudsman au Burundi Observatoire de l'Accès à l'Information Gouvernementale - Juin 2011

Excutif L'institution de l'Ombudsman, empruntée de l'étranger comme l'indique, est nouvelle dans le paysage politique et institutionnel du Burundi. La prise en compte de sa mise en place découle de la volonté des négociateurs d'Arusha qui entendaient restaurer la bonne gouvernance politique, économique et financière, le respect des droits de l'Homme et une administration respectueuse des valeurs démocratiques et d'un Etat de droit viable.

Le retard mis dans sa mise en place effective depuis 2005, année des institutions post-transition dont l'Ombudsman fait partie, ne trouve pas d'explication pertinente. Elle est à rechercher dans des spéculations politiques en totale contradiction avec les attentes des citoyens à l'endroit de cette institution. Son rôle cardinal dans l'émergence d'une culture démocratique et d'un Etat de droit commandait sa mise en place immédiate dès le début de la première législature post-transition. Ce ne fut malheureusement pas le cas. Sur base de l'Accord d'Arusha et de la Constitution du 18 mars 2005, la loi n°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman fut promulguée. Le 12 novembre 2010, l'Ombudsman fut élu par le Parlement. Il prâta serment le 23 novembre 2010. Le 21 janvier 2011, il arrâta son rôle et procéda le même jour au recrutement de son personnel d'appui. Le 11 février 2011, il lança officiellement le début de ses activités. Depuis lors, l'institution de l'Ombudsman burundais est actionnée de répondre aux attentes multiples des citoyens qui ne cessent de le solliciter. L'Observatoire de l'Action Gouvernementale, O.A.G. en sigle, en initiant ce rapport, poursuit un objectif global de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de cette institution et à la satisfaction des attentes des citoyens à son endroit. De manière plus spécifique, les objectifs poursuivis consistent à :

- 1. Faire une analyse approfondie des textes régissant le fonctionnement de l'Ombudsman ;
- 2. Déterminer les forces, les faiblesses et les opportunités du fonctionnement de l'institution d'Ombudsman ;
- 3. Evaluer les risques liés au fonctionnement de l'institution d'Ombudsman ;
- 4. Faire des propositions concrètes en vue d'un meilleur fonctionnement de cette institution d'Ombudsman au Burundi.

L'analyse des textes régissant le fonctionnement de l'institution de l'Ombudsman révèle les constats majeurs suivants :

1. L'absence de mission fixée par l'Accord d'Arusha et la Constitution, à savoir le pouvoir que ces derniers confiaient à l'Ombudsman de saisir le Conseil supérieur de la magistrature concernant le comportement professionnel des magistrats.
2. L'omission par la loi d'une mission fixée par l'Accord d'Arusha et la Constitution, à savoir les ministères et l'Administration publique.
3. L'inexistence dans la loi des dispositions portant organisation de l'institution de l'Ombudsman.
4. Le mauvais agencement des dispositions régissant le statut de l'Ombudsman retrouve à travers les différents chapitres de la loi.
5. L'inexistence des dispositions régissant le statut du personnel de l'Ombudsman et la détermination de cette compétence à l'Ombudsman et au Bureau de l'Assemblée nationale pas techniquement et constitutionnellement judicieux parce que les principes statutaires ne peuvent être réglés que par la loi d'autant plus qu'un acte de l'Ombudsman ne saurait déroger à d'autres lois notamment en ce qui concerne la question du détachement de son personnel. Le statut de l'Ombudsman ne comporte pas non plus de dispositions lui interdisant des activités politiques.
6. La procédure suivie devant l'Ombudsman n'est pas suffisamment attractive car la saisine demeure individuelle alors que des associations ou groupes de personnes peuvent être intéressés par les missions de l'institution. La procédure en matière de médiation n'a pas été réglée ne serait-ce que partiellement.
7. La forme des actes de l'Ombudsman n'a pas été précisée par la loi.
8. Sur la compétence de l'Ombudsman en matière de fautes de gestion, la loi n'a pas tenu compte des lois existantes notamment la loi organique relative aux finances publiques promulguée le 4 décembre 2008 qui confère des missions précises au Ministre des Finances et à la Cour des comptes. Bien plus, l'absence de définition des fautes de gestion a conduit à une divergence où l'Ombudsman pense à intervenir pour lutter contre la corruption alors qu'il n'a pas de place dans le dispositif institutionnel mis en place en 2008 par la loi régissant la prévention et la répression de la corruption et des autres infractions connexes.
9. L'absence de dispositions régissant la collaboration entre l'Ombudsman et la Commission Nationale Indépendance des Droits de l'Homme (CNIDH).
10. Le rôle et le statut du personnel de l'institution de l'Ombudsman régissent des questions de sa compétence notamment l'organisation et le statut du personnel, questions non traitées préalablement par la loi.

Le statut du personnel de l'Ombudsman et du Bureau de l'Assemblée nationale n'a pas été réglé au jour où il devait procéder à son recrutement. Avant d'avoir fait l'état des lieux aussi bien sur les textes de l'institution de l'Ombudsman que sur son fonctionnement depuis le démarrage de ses activités, le rapport dresse un bilan de ses forces et faiblesses ainsi que des opportunités et risques liés à son fonctionnement.

Sur les forces, le rapport relève (i) le fondement constitutionnel de l'institution de l'Ombudsman, (ii) l'indépendance décisionnelle structurelle assurée par les textes, (iii) le statut privilégié de l'Ombudsman et sa visibilité assurée dans le paysage politique et institutionnel, (iv) la légitimité conférée par le mode de son recrutement par le Parlement et (v) l'autonomie de gestion administrative, budgétaire et financière dont jouit l'institution. Sur les faiblesses, le rapport note (i) les textes lacunaires ou confus sur l'organisation, les procédures et le statut du personnel, (ii) l'absence de transparence dans le recrutement de son personnel, (iii) le mandat politique du personnel de l'Ombudsman qui a pour conséquence l'instabilité et la discrédite socialement l'institution, (iv) l'absence de moyens humains propres pour exercer la mission en rapport avec les fautes de gestion et (v) l'absence d'une stratégie de communication efficace sur les missions et le rôle de l'institution. Sur les opportunités, le rapport dresse (i) les formes du secteur de la justice et de l'Administration en cours, (ii) les formes de la gestion publique en cours, (iii) l'ouverture vers l'extérieur à travers le réseau international des Ombudsmans qui assure le partage d'expérience en matière de formation et (iv) la vitalité et l'investissement de la société et des médias. Sur les risques, le rapport mentionne (i) l'absence de confiance suffisante de la part des citoyens, de la société civile et de l'Administration publique, (ii) l'absence de mécanismes de collaboration avec la CNIDH, (iii)

l'ambiguïté des mécanismes de l'assistance des corps de contrôle et d'inspection et (iv) l'absence de normes de faillances du fonctionnement de l'Administration publique et du service judiciaire. Les attentes des citoyens ont été relevées au regard de chaque mission, c'est-à-dire en matière de fautes de gestion, de violation des droits des citoyens et de médiation entre l'Administration publique et les citoyens d'une part et les ministères et l'Administration publique d'autre part. Le rapport constate en premier lieu la déception des attentes sur les modalités de désignation de l'Ombudsman. En effet, aucun n'a pu mentionner l'absence de transparence et l'objectivité dans la mise en place de l'institution et ce, au regard non seulement des missions à exercer mais aussi de l'indépendance et l'impartialité caractériser la personne appelée à incarner. Sur les deux premières missions en rapport avec les fautes de gestion et violation des droits des citoyens, le rapport constate l'existence des attentes accrues compte tenu de la situation actuelle de gouvernance économique et financière d'une part et de violations constantes des droits de l'Homme conscutives seulement aux élections mais aussi à l'Etat de droit non encore suffisamment consolidé dans le pays d'autre part. Le rapport regrette l'absence d'une stratégie de communication sur les missions et le rôle de l'institution pour leur exercice. Par contre, sur la mission de médiation, le rapport relève les premières manifestations d'intérêt à saisir l'Ombudsman non pas seulement à titre individuel comme le prévoit la loi et le règlement d'ordre intérieur, mais des associations et groupes de personnes s'estimant individuellement et collectivement lésés par des actes de l'Administration. En l'absence des dispositions autorisant pareille forme de saisine, le rapport salue la méthodologie empirique adoptée par l'Ombudsman qui n'est pas enfermée dans le juridisme individualiste certainement de l'emprunt extérieur de l'institution. Toutefois, le rapport estime que cela est révélateur de lacunes graves de la loi qui doivent être corrigées par le législateur sans tarder afin que l'institution dispose des moyens juridiques adéquats pour son bon fonctionnement. Face à ces observations, le rapport recommande ce qui suit : Au Parlement : 1. Adopter une nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman. Cette nouvelle loi doit corriger les lacunes observées dans la loi en vigueur, en la complétant sur des questions relatives à l'organisation de l'institution, en réorganisant les dispositions mal agencées dans la loi en vigueur et en fixant les principes devant régir le statut du personnel de l'Ombudsman qui ne peuvent être dérogés à la compétence de ce dernier et prévoir que le statut pénal sera réglé par décret sur proposition de l'Ombudsman et après approbation du Bureau de l'Assemblée Nationale. Les dispositions relatives à l'organisation doivent arrêter les structures nécessaires à l'exécution des missions de l'Ombudsman et définir leurs missions respectives. La mission de saisine du Conseil supérieur de la magistrature concernant le comportement professionnel des magistrats lui dévolue en application de l'Accord d'Arusha et la Constitution doit être affirmée par la nouvelle loi autant que celle régissant ce Conseil a déjà fait. Les dispositions relatives à la procédure applicable devant l'Ombudsman doivent être étoffées et insérées dans la loi sous un intitulé précis. La loi doit aussi prévoir une disposition qui accorde expressément à l'Ombudsman l'autonomie de gestion administrative, budgétaire et financière à l'Ombudsman. Concernant les relations de collaboration entre l'Ombudsman, la Cour des comptes et le Ministre des Finances sur la compétence commune en matière de fautes de gestion, la nouvelle loi doit tenir compte de la loi organique relative aux finances publiques. De même, des dispositions particulières doivent être prises pour régler la question de collaboration entre la CNIDH et l'Ombudsman sur leur compétence commune en matière de protection des droits de l'homme en tenant compte des spécificités de chacune de ces deux institutions. La loi doit interdire formellement à l'Ombudsman toute activité, démonstration ou occupation politiques au cours de son mandat. Elle doit, enfin, préciser la forme de ses actes. La forme d'arrêté utilisée pour l'acte de nomination de son personnel ne paraît pas adéquate. 2. Requérir les avis de l'Ombudsman, de la Cour des comptes, de la CNIDH et de la société civile sur la nouvelle loi avant son adoption. 3. Accorder les moyens budgétaires suffisants pour le bon fonctionnement de l'Ombudsman et mettre en place un comité de députés chargés de veiller à leur bonne utilisation. 4. Respecter l'indépendance de l'Ombudsman. Au Gouvernement : 1. Prendre les mesures nécessaires pour la nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman soit préparée, adoptée et promulguée. 2. Appliquer les textes d'application qui auront été prévus par la nouvelle loi dans les meilleurs délais. 3. Poursuivre les enquêtes dans l'Administration publique et le service judiciaire ainsi qu'en matière comptable, budgétaire et financière afin de créer un environnement favorable au travail de l'Ombudsman. 4. Respecter l'indépendance de l'Ombudsman : 1. Prendre l'initiative de la préparation des avant-projets/propositions de la nouvelle loi relative à l'organisation et son fonctionnement et de ses textes réglementaires d'application. 2. Adopter un règlement d'ordre intérieur conforme à la nouvelle loi se limitant aux seules questions qui relèvent habituellement d'un règlement d'ordre intérieur. 3. Retirer la mission attribuée à son Cabinet de concevoir la politique générale de l'institution et confier au Bureau Exécutif. 4. Créer un service spécifique chargé des questions de médiation au sein du département de médiation, d'éducation civique et de communication. 5. Ne pas faire participer l'auditeur interne dans la conception de la politique générale de l'institution pour qu'il se consacre aux activités de contrôle et ainsi lui éviter les conflits d'intérêt. 6. Respecter les principes d'objectivité et de transparence dans le recrutement de son personnel et assurer la crédibilité et la stabilité de l'institution. 7. Adopter les manuels des procédures pour le bon fonctionnement. 8. Adopter un plan de gestion stratégique de l'institution pour faire face à l'ampleur de ses missions qui attend au regard des attentes des citoyens. 9. Respecter les compétences attribuées aux institutions en matière de lutte contre la corruption et les infractions connexes et se limiter à leur apporter son aide. 10. Susciter la mise en place des mécanismes de collaboration avec la CNIDH en matière de protection des droits de l'Homme d'une part, avec la Cour des comptes et le Ministre des Finances, en matière de fautes de gestion d'autre part, et ce, dans le respect des lois en vigueur. 11. Mettre en place une stratégie de communication, d'information et de formation sur ses missions. A la société civile : 1. Appuyer l'adoption d'une nouvelle loi déterminant l'organisation et le fonctionnement de l'Ombudsman. 2. Faire connaître les missions de l'Ombudsman à la population. 3. Convenir avec les associations de collaboration en vue de l'appuyer dans la réalisation de ses missions. Lire l'intégralité de