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

@rib News, 20/06/2011Analyse du fonctionnement de lâ€™Institution de lâ€™Ombudsman au BurundiObservatoire de lâ€™Act
Gouvernementale -Â Juin 2011RÃ©sumÃ© exÃ©cutifLâ€™institution de lâ€™Ombudsman, empruntÃ©e de lâ€™Ã©tranger co
lâ€™indique, est nouvelle dans le paysage politique et institutionnel du Burundi.La prÃ©conisation de sa mise en place dÃ©coul
de la volontÃ© des nÃ©gociateurs dâ€™Arusha qui entendaient restaurer la bonne gouvernance politique, Ã©conomique et
financiÃ¨re, le respect des droits de lâ€™Homme et une administration respectueuse des valeurs dÃ©mocratiques et dâ€™un E
de droit vÃ©ritable.
Le retard mis dans sa mise en place effective depuis 2005, annÃ©e des institutions post-transition dont lâ€™Ombudsman fait
partie, ne trouve pas dâ€™explication pertinente. Elle est Ã rechercher dans des spÃ©culations politiques en totale
contradiction avec les attentes des citoyens Ã lâ€™endroit de cette institution. Son rÃ´le cardinalÂ dans lâ€™Ã©mergence dâ€
culture dÃ©mocratique et dâ€™un Etat de droit commandait sa mise en place immÃ©diate dÃ¨s le dÃ©but de la premiÃ¨re
lÃ©gislature post-transition. Ce ne fut malheureusement pas le cas.Sur base de lâ€™Accord dâ€™Arusha et de la Constitution d
18 mars 2005, la loi nÂ°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de lâ€™Ombudsman fut promulguÃ©e.
Le 12 novembre 2010, lâ€™Ombudsman fut Ã©lu par le Parlement. Il prÃªta serment le 23 novembre 2010. Le 21 janvier 2011,
il arrÃªta son rÃ¨glement dâ€™ordre intÃ©rieur et procÃ©da le mÃªme jour au recrutement de son personnel dâ€™appui. Le 11
2011, il lanÃ§a officiellement le dÃ©but de ses activitÃ©s. Depuis lors, lâ€™institution de lâ€™Ombudsman burundais est action
tente de rÃ©pondre aux attentes multiples des citoyens qui ne cessent de le solliciter.Lâ€™Observatoire de lâ€™Action
Gouvernementale, O.A.G. en sigle, en initiant ce rapport, poursuit un objectif global de contribuer Ã lâ€™amÃ©lioration du
fonctionnement de cette institution et Ã la satisfaction des attentes des citoyens Ã son endroit. De maniÃ¨re plus
spÃ©cifique, les objectifs poursuivis consistent Ã Â :-Â Â Â Â Â Â Â Â Â Faire une analyse approfondie des textes rÃ©gissant le
fonctionnement de lâ€™OmbudsmanÂ ;-Â Â Â Â Â Â Â Â Â DÃ©gager les forces, les faiblesses et les opportunitÃ©s du fonctio
lâ€™institution dâ€™OmbudsmanÂ ;-Â Â Â Â Â Â Â Â Â Evaluer les risques liÃ©s au fonctionnement de lâ€™institution dâ€™O
Relever les attentes des citoyens Ã lâ€™endroit de lâ€™institution de lâ€™OmbudsmanÂ ;-Â Â Â Â Â Â Â Â Â Faire des propo
concrÃ¨tes en vue dâ€™un meilleur fonctionnement de cette institution dâ€™Ombudsman au Burundi.Lâ€™analyse des textes
rÃ©gissant le fonctionnement de lâ€™institution de lâ€™Ombudsman rÃ©vÃ¨le les constats majeurs suivantsÂ : 1.Â Â Â Â Lâ€
loi dâ€™uneÂ mission fixÃ©e par lâ€™Accord dâ€™Arusha et la Constitution, Ã savoir le pouvoir que ces derniers confiaient Ã
lâ€™Ombudsman de saisir le Conseil supÃ©rieur de la magistrature concernant le comportement professionnel des
magistrats.2.Â Â Â Â Lâ€™omission par la loi dâ€™une mission fixÃ©e par lâ€™Accord dâ€™Arusha et la Constitution, Ã sav
les ministÃ¨res et lâ€™Administration publique.3.Â Â Â Â Lâ€™inexistence dans la loi des dispositions portant organisation de
lâ€™institution de lâ€™Ombudsman.4.Â Â Â Â Le mauvais agencement des dispositions rÃ©gissant le statut de lâ€™Ombudsm
retrouve Ã travers les diffÃ©rents chapitres de la loi.5.Â Â Â Â Lâ€™inexistence des dispositions rÃ©gissant le statut du person
lâ€™Ombudsman et la dÃ©lÃ©gation de cette compÃ©tence Ã lâ€™Ombudsman et au Bureau de lâ€™AssemblÃ©e nationale
pas techniquement et constitutionnellementÂ judicieux parce que les principes statutaires ne peuvent Ãªtre rÃ©glÃ©s que par
la loiÂ dâ€™autant plus quâ€™un acte de lâ€™Ombudsman ne saurait dÃ©roger Ã dâ€™autres lois notamment en ce qui con
question du dÃ©tachement de son personnel. Le statut de lâ€™Ombudsman ne comporte pas non plus de dispositions lui
interdisant des activitÃ©s politiques.6.Â Â Â Â La procÃ©dure suivie devant lâ€™Ombudsman nâ€™est pas suffisamment Ã©to
saisine demeure individuelle alors que des associations ou groupes de personnes peuvent Ãªtre intÃ©ressÃ©s par les
missions de lâ€™institution. La procÃ©dure en matiÃ¨re de mÃ©diation nâ€™a pas Ã©tÃ© rÃ©glÃ©e ne serait-ce que partieller
forme des actes de lâ€™Ombudsman nâ€™a pas Ã©tÃ© prÃ©cisÃ©e par la loi.8.Â Â Â Â Sur la compÃ©tence de lâ€™Ombud
fautes de gestion, la loi nâ€™a pas tenu compte des lois existantes notamment la loi organique relative aux finances
publiques promulguÃ©e le 4 dÃ©cembre 2008 qui confÃ¨re des missions prÃ©cises au Ministre des Finances et Ã la Cour des
comptes. Bien plus, lâ€™absence de dÃ©finition des fautes de gestion a conduit Ã une dÃ©rive oÃ¹ lâ€™Ombudsman pense Ã
compÃ©tent pour lutter contre la corruption alors quâ€™il nâ€™a pas de place dans le dispositif institutionnel mis en place en 2
par la loi rÃ©gissant la prÃ©vention et la rÃ©pression de la corruption et des autres infractions connexes.9.Â Â Â Â Lâ€™absen
dispositions rÃ©gissant la collaboration entre lâ€™Ombudsman et la Commission Nationale IndÃ©pendance des Droits de
lâ€™Homme (CNIDH).10. Le rÃ¨glement dâ€™ordre intÃ©rieur de lâ€™institution de lâ€™Ombudsman rÃ¨gle des questions qu
de sa compÃ©tence notamment lâ€™organisationÂ et le statut du personnel, questions non traitÃ©es prÃ©alablement par la lo
Le statut du personnel dÃ©lÃ©guÃ© Ã la compÃ©tence de lâ€™Ombudsman et du Bureau de lâ€™AssemblÃ©e nationale nâ€
vu le jour alors quâ€™il devait prÃ©cÃ©der son recrutement.Â AprÃ¨s avoir fait lâ€™Ã©tat des lieux aussi bien sur les textes fo
de lâ€™institution de lâ€™Ombudsman que sur son fonctionnement depuis le dÃ©marrage de ses activitÃ©s, le rapport dresse
bilan de ses forces et faiblesses ainsi que des opportunitÃ©s etÂ risques liÃ©s Ã son fonctionnement.Â Sur les forces, le
rapport relÃ¨ve (i) le fondement constitutionnel de lâ€™institution de lâ€™Ombudsman, (ii) lâ€™indÃ©pendance dÃ©cisionnelle
structurelle assurÃ©e par les textes, (iii)Â leÂ statut privilÃ©giÃ© de lâ€™Ombudsman et sa visibilitÃ© assurÃ©e dans le pays
politique et institutionnel, (iv) la lÃ©gitimitÃ© confÃ©rÃ©e par le mode de son recrutementÂ par le Parlement et (v) lâ€™autono
gestion administrative, budgÃ©taire et financiÃ¨re dont jouit lâ€™institution.Sur les faiblesses, le rapport note (i) les textes
lacunaires ou confus sur lâ€™organisation, les procÃ©duresÂ et le statut du personnel, (ii) lâ€™absence de transparence dans
recrutementÂ de son personnel, (iii) le mandat politique du personnel de lâ€™Ombudsman qui a pour consÃ©quence lâ€™insta
etÂ discrÃ©dite socialementÂ lâ€™institution, (iv) lâ€™absence de moyens humains propres pour exercer la mission en rappo
les fautes de gestion et (v) lâ€™absence dâ€™une stratÃ©gie de communication efficace sur les missions et le rÃ´le de
lâ€™institution.Sur les opportunitÃ©s, le rapport dÃ©gage (i) les rÃ©formes du secteur de la justiceÂ et de lâ€™Administration
en cours, (ii) les rÃ©formes de la gestion publique en cours, (iii) lâ€™ouverture vers lâ€™extÃ©rieur Ã travers le rÃ©seau intern
des Ombudsmans qui assure le partage dâ€™expÃ©rience en matiÃ¨re de formation et (iv) la vitalitÃ© et lâ€™Ã©veil de la soci
et des mÃ©dias.Sur les risques, le rapport mentionne (i) lâ€™absence de confiance suffisante de la part des citoyens, de la
sociÃ©tÃ© civile et de lâ€™Administration publique, (ii) lâ€™absence de mÃ©canismes de collaboration avec la CNIDH, (iii)

lâ€™ambiguÃ¯tÃ© des mÃ©canismesÂ de Â lâ€™assistance des corps de contrÃ´le et dâ€™inspection et (iv) lâ€™Ã©normitÃ
dÃ©faillances du fonctionnement de lâ€™Administration publique et du service judiciaire.Les attentes des citoyens ont Ã©tÃ©
relevÃ©es au regard de chaque mission, câ€™est-Ã -direÂ en matiÃ¨reÂ de fautes de gestion, de violation des droits des citoy
et de mÃ©diation entre lâ€™Administration publique et les citoyens dâ€™une part et les ministÃ¨res et lâ€™Administration publ
dâ€™autre part.Le rapport constate en premier lieu la dÃ©ception des attentes sur les modalitÃ©s de dÃ©signation de
lâ€™Ombudsman. En effet, dâ€™aucuns ont pu mentionner lâ€™absence de transparence et dâ€™objectivitÃ© dans la mise e
lâ€™institution et ce, au regard non seulement des missions Ã exercer mais aussi de lâ€™indÃ©pendance et lâ€™impartialitÃ©
caractÃ©riser la personne appelÃ©e Ã lâ€™incarner. Sur les deux premiÃ¨res missions en rapport avec les fautes de gestion e
violation des droits des citoyens, le rapport constate lâ€™existence des attentes accrues compte tenu de la situation actuelle
de gouvernance Ã©conomique et financiÃ¨re dâ€™une part et de violations constantes des droits de lâ€™Homme consÃ©cutive
seulement aux Ã©lections mais aussi Ã lâ€™Etat de droit non encore suffisamment consolidÃ© dans le pays dâ€™autre part. L
rapport regrette lâ€™absence dâ€™une stratÃ©gie de communication sur les missions et le rÃ´le de lâ€™institutionÂ pour renc
leur exercice.Par contre, sur la mission de mÃ©diation, le rapport relÃ¨ve les premiÃ¨res manifestations dâ€™intÃ©rÃªt Ã saisir
lâ€™Ombudsman non pas seulement Ã titre individuel comme le prÃ©conisent la loi et le rÃ¨glement dâ€™ordre intÃ©rieur, ma
des associations et groupes de personnes sâ€™estimant individuellement et collectivement lÃ©sÃ©es par des actes de
lâ€™Administration. En lâ€™absence des dispositions autorisant pareille forme de saisine, le rapport salue la mÃ©thodologie
empirique adoptÃ©e par lâ€™Ombudsman qui ne sâ€™est pas enfermÃ© dans le juridisme individualiste nÃ© certainement de
lâ€™emprunt extÃ©rieur de lâ€™institution. Toutefois, le rapport estime que cela est rÃ©vÃ©lateur de lacunes graves de la loi d
doivent Ãªtre corrigÃ©es par le lÃ©gislateur sans tarder afin que lâ€™institution dispose des moyens juridiques adÃ©quats pour
son bon fonctionnement.Face Ã ces observations, le rapport recommande ce qui suitÂ :Au ParlementÂ :1.Â Â Â Â Â Adopter un
nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de lâ€™Ombudsman. Cette nouvelle loi doit corriger les lacunes
observÃ©es dans la loi en vigueur, en la complÃ©tant sur des questions relatives Ã lâ€™organisation de lâ€™institution, en
rÃ©organisant les dispositions mal agencÃ©es dans la loi en vigueur et en fixant les principes devant rÃ©gir le statut du
personnel de lâ€™Ombudsman qui ne peuvent Ãªtre dÃ©lÃ©guÃ©s Ã la compÃ©tence de ce dernier et prÃ©voir que le statut
pÃ©cuniaire sera rÃ©glÃ© par dÃ©cret sur proposition de lâ€™Ombudsman et aprÃ¨s approbation du Bureau de lâ€™Assembl
Nationale.Les dispositions relatives Ã lâ€™organisation doivent arrÃªter les structures nÃ©cessaires Ã lâ€™exÃ©cution des m
de lâ€™Ombudsman et dÃ©finir leurs missions respectives.La mission de saisine du Conseil supÃ©rieur de la magistrature
concernant le comportement professionnel des magistrats lui dÃ©volueÂ en application de lâ€™Accord dâ€™Arusha et la
Constitution doit Ãªtre rÃ©affirmÃ©e par la nouvelle loi autant que celle rÃ©gissant ce Conseil lâ€™a dÃ©jÃ fait. Les disposition
relatives Ã la procÃ©dure applicable devant lâ€™Ombudsman doivent Ãªtre Ã©toffÃ©es et insÃ©rÃ©es dans la loi sous un intit
prÃ©cis.La loi doit aussi prÃ©voir une disposition qui accorde expressÃ©ment Â«Â lâ€™autonomie de gestion administrative,
budgÃ©taire et financiÃ¨reÂ Â» Ã lâ€™Ombudsman.Concernant les relations de collaboration entre lâ€™Ombudsman, la Cour
comptes et le Ministre des Finances sur la compÃ©tence commune en matiÃ¨re des fautes de gestion, la nouvelle loi doit
tenir compte de la loi organique relative aux finances publiques.De mÃªme, des dispositions particuliÃ¨res doivent Ãªtre
prises pour rÃ©gler la question de collaboration entre la CNIDH et lâ€™Ombudsman sur leur compÃ©tence commune en
matiÃ¨re de protection des droits de lâ€™homme en tenant compte des spÃ©cificitÃ©s de chacune de ces deux institutions.La l
doit interdire formellement Ã lâ€™Ombudsman toute activitÃ©, dÃ©monstration ou occupation politiques au cours de son
mandat.Elle doit, enfin, prÃ©ciser la forme de ses actes. La forme dâ€™arrÃªt utilisÃ©e pour lâ€™acte de nomination de son
personnel ne paraÃ®t pas adÃ©quate.2.Â Â Â Â Â RequÃ©rir les avis de lâ€™Ombudsman, de la Cour des comptes, de la CN
la sociÃ©tÃ© civile sur la nouvelle loi avant son adoption.3.Â Â Â Â Â Accorder les moyens budgÃ©taires suffisants pour le bon
fonctionnement de lâ€™Ombudsman et mettre en place un comitÃ© de dÃ©putÃ©s chargÃ© de veiller Ã leur bonne utilisation.
Respecter lâ€™indÃ©pendance de lâ€™Ombudsman.Au GouvernementÂ :1.Â Â Â Â Â Prendre les mesures nÃ©cessaires pou
nouvelle loi portant organisation et fonctionnement de lâ€™Ombudsman soit prÃ©parÃ©e, adoptÃ©e et promulguÃ©e.2.Â Â Â Â
les textes dâ€™application qui auront Ã©tÃ© prÃ©vus par la nouvelle loi dans les meilleurs dÃ©lais.3.Â Â Â Â Â Poursuivre les
dans lâ€™Administration publique et le service judiciaire ainsi quâ€™en matiÃ¨re comptable, budgÃ©taire et financiÃ¨re afin de
crÃ©er un environnement favorable au travail de lâ€™Ombudsman.4.Â Â Â Â Â Respecter lâ€™indÃ©pendance de lâ€™Ombu
lâ€™OmbudsmanÂ :1.Â Â Â Â Â Prendre lâ€™initiative de la prÃ©paration des avant-projets/propositions de la nouvelle loi rÃ©
organisation et son fonctionnement et de ses textes rÃ©glementaires dâ€™application.2.Â Â Â Â Â Adopter un rÃ¨glement dâ€™
intÃ©rieur conforme Ã la nouvelle loi se limitant aux seules questions qui relÃ¨vent habituellement dâ€™un rÃ¨glement
intÃ©rieur.3.Â Â Â Â Â Retirer la mission attribuÃ©e Ã son Cabinet de Â«Â concevoir la politique gÃ©nÃ©rale de lâ€™institutio
confier au Bureau ExÃ©cutif.4.Â Â Â Â Â CrÃ©er un service spÃ©cifique chargÃ© des questions de mÃ©diation au sein du dÃ©
de mÃ©diation, dâ€™Ã©ducation civique et de communication.5.Â Â Â Â Â Ne pas faire participer lâ€™auditeur interne dans d
de conception de la politique gÃ©nÃ©rale de lâ€™institution pour quâ€™il se consacre aux activitÃ©s de contrÃ´le et ainsi lui Ã
conflit dâ€™intÃ©rÃªt.6.Â Â Â Â Â Respecter les principes dâ€™objectivitÃ© et deÂ transparence dans le recrutement de son
maniÃ¨re Ã assurer la crÃ©dibilitÃ© et la stabilitÃ© de lâ€™institution.7.Â Â Â Â Â Adopter les manuels des procÃ©dures nÃ©c
bon fonctionnement.8.Â Â Â Â Â Adopter un plan de gestion stratÃ©gique de lâ€™institution pour faire face Ã lâ€™ampleur de
qui lâ€™attend au regard des attentes des citoyens.9.Â Â Â Â Â Respecter les compÃ©tences attribuÃ©es aux institutions en c
de la lutte contre la corruption et les infractions connexes et se limiter Ã leur apporter son aide.10.Â Susciter la mise en
place des mÃ©canismes de collaboration avec la CNIDH en matiÃ¨re de protection des droits de lâ€™Homme dâ€™une part, a
la Cour des comptes et le Ministre des Finances, en matiÃ¨re de fautes de gestion dâ€™autre part, et ce, dans le respect des
lois en vigueur.11.Â Mettre en place une stratÃ©gie de communication, dâ€™information et de formation sur ses missions.A la
sociÃ©tÃ© civileÂ :1.Â Â Â Â Â Appuyer lâ€™adoption dâ€™une nouvelle loi dÃ©terminant lâ€™organisation et le fonctionnem
lâ€™Ombudsman.2.Â Â Â Â Â Faire connaÃ®tre les missions de lâ€™Ombudsman Ã la population.3.Â Â Â Â Â Convenir ave
des mÃ©canismes de collaborationÂ en vue de lâ€™appuyer dans la rÃ©alisation de ses missions.Lire lâ€™intÃ©gralitÃ© de l