

LA CONTRIBUTION DE L'INSTITUTION D'OMBUDSMAN DANS LA DEFENSE DES DROITS DES CITOYENS AU BURUNDI

Par *Désiré Ngabonziza*¹

Introduction

Depuis la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi le 20 août 2000 entre les protagonistes de la guerre qui a sévi au Burundi depuis 1993, les institutions burundaises sont marquées du sceau de cet accord.

Sous son inspiration, de nouvelles institutions ont vu le jour parmi lesquelles l'institution d'Ombudsman. Cette dernière est donc méconnue de bon nombre de Burundais aussi bien quant à son organisation, ses relations avec les autres institutions de la République ainsi qu'à son mode de fonctionnement.

Le présent article propose de faire une étude sur l'institution d'Ombudsman sous l'intitulé «**La contribution de l'institution de l'Ombudsman dans la défense des droits des citoyens au Burundi**». En effet, il semble que les missions de l'Ombudsman prévues dans la loi qui la met en place soient celles déjà confiées à d'autres institutions au point qu'il y a risque de confusion de compétences. C'est cette situation à laquelle nous allons tenter d'apporter plus de lumière.

Nous analyserons l'historique de l'institution (I), la mise en place de l'institution au Burundi (II), ses missions (III), ses pouvoirs (IV) et ses relations avec les autres institutions burundaises ayant un objet semblable (V). Après le développement de ces points, nous traiterons des défis auxquels l'institution fait face pour bien accomplir sa mission à la satisfaction des citoyens (VI). Pour terminer, nous examinerons les réalisations de l'institution (VII) pour voir ce que le citoyen burundais a gagné avec la mise en place de l'institution sous étude.

I. Historique

Dans son acception moderne, l'institution d'Ombudsman est d'origine suédoise. L'Ombudsman actuel est entré dans la pratique institutionnelle suédoise depuis 1809. Néanmoins, d'autres formes d'Ombudsman ont existé avant l'institution actuelle. Il s'agit notamment des *Tribuni Plebis*, un bureau créé en 494 avant Jésus-Christ dans la Rome antique, dont les 3 membres étaient élus par des assemblées de Plébéiens et qui avaient la mission de proté-

1 Maître-Assistant attaché à la Faculté de Droit de l'Université des Grands Lacs (U.G.L.) au Burundi. BP.6600 Bujumbura-Burundi, Contacts : **Tél** : +257 79 28 05 55 ou +257 77 11 02 34 (Bujumbura-Burundi), **E-mail** : ngades@yahoo.fr.

ger leurs intérêts dans un système politique dont l'essentiel du pouvoir était concentré entre les mains des familles aristocratiques (les Patriciens) tout en les défendant contre les actes illégaux et les abus des dirigeants patriciens².

Aujourd'hui, l'institution existe dans de si nombreux pays au point que sa vulgarisation est quasi-universelle³. Il existe d'ailleurs, dans certains pays, d'autres postes d'ombudsman dans certains secteurs de la vie nationale⁴.

En Afrique, l'institution de l'Ombudsman a été d'abord introduite dans les anciennes colonies anglaises. La Tanzanie est le premier pays africain à s'être doté d'une institution, la *Permanent Commission of Enquiry* (PCE) en 1966 qui avait les mêmes fonctions recon- nues à l'Ombudsman suédois. Elle a été suivie des pays comme l'Île Maurice en 1968, le Ghana en 1969, etc.

Ce n'est que vers les années 1990 que cette institution a fait son entrée dans les pays francophones, généralement sous l'appellation de Médiateur de la République⁵.

II. La création de l'Institution d'Ombudsman au Burundi

Au Burundi, l'idée d'un Ombudsman a fait son apparition dans le contexte des négociations de paix d'Arusha⁶. L'institution a été adoptée par les négociateurs et inscrite dans l'Accord d'Arusha avant de recevoir sa consécration constitutionnelle en 2004 et définitivement en 2005⁷.

En dépit de son origine étrangère, le concept d'Ombudsman a une forte assise sociocul- turelle. Il s'adapte parfaitement avec les traditions burundaises où les *Bashingantahe* inter- viennent dans le règlement équitable des différends par voie de médiation afin d'éviter ou de corriger des injustices⁸.

2 GAUTRIN (H.- F.), L'institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone, rapport de la session de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie : APF), Kinshasa, 5-8 juillet 2011, p.5.

3 L'institution est présente dans près de 130 pays, selon GAUTRIN (H.- F.), op cit, p.3.

4 Exemple du Canada où l'institution d'Ombudsman a été créée au niveau des administrations pu- bliques, des entreprises publiques, des universités, etc.

5 Le Sénégal est le premier pays francophone d'Afrique à se doter de l'Ombudsman en 1991, voir GAUTRIN (H.- F.), op cit, p.4.

6 La question a été traitée au niveau du protocole II en rapport avec les questions de bonne gouver- nance (art. 10, point 7 à 10.).

7 Art. 237 et suivants de la loi n°1/ 010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi, in Codes et Lois du Burundi, 2^{ème} éd., 2010, T1, p.19.

8 NTAHOMBAYE (P.), L'Institution des Bashingantahe en tant que mécanisme traditionnel de pré- vention et de résolution pacifique des conflits au Burundi, in Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits, disponible sur le site : [http : //www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/index.htm](http://www.unesco.org/cpp/publications/mecanismes/index.htm).

En tant qu'institution de régulation sociale, les *Bashingantahe* ont longtemps servi d'interface entre les citoyens et leurs dirigeants en tant que « voix des sans voix »⁹.

III. La compétence de l'institution d'Ombudsman

Les missions de l'Ombudsman ont été définies dans l'Accord d'Arusha. La Constitution du Burundi les a reprises¹⁰ et la loi sur l'Ombudsman les clarifie¹¹ : il s'agit de la mission d'enquête, de médiation et conciliation ainsi que la mission d'observation. A d'autres occasions, il est prévu que le Président de la République puisse lui confier des missions spéciales. Dans les lignes qui suivent, nous allons passer en revue ces différentes missions.

a) La mission d'enquête

L'Ombudsman reçoit les plaintes et mène des enquêtes concernant des fautes de gestion et des violations des droits des citoyens commises par des agents investis d'une mission de service public, y compris le service judiciaire¹². Seules les enquêtes en rapport avec les violations des droits des citoyens seront analysées ici.

b) La mission de médiation et de conciliation

L'Ombudsman assure une médiation entre l'Administration et les citoyens. Néanmoins, le bureau de l'Ombudsman n'est pas un tribunal. Son travail de médiation et de conciliation n'aboutit pas à des décisions de type judiciaire. Ceci constitue d'ailleurs une de ses faiblesses comme nous le verrons plus loin.

Même si l'Ombudsman devrait être incarné par des personnes ayant une formation et une expérience dans le domaine du droit, il serait important que les membres du bureau de l'Ombudsman aient des expériences et des compétences diversifiées comme la sociologie, l'histoire, les sciences politiques, les langues, etc.¹³

Compte tenu de la complexité des plaintes soumises à l'institution d'Ombudsman, ces compétences diversifiées sont très nécessaires pour éviter que les plaintes ne soient analysées dans une perspective exclusivement juridique au risque de perdre l'esprit d'équité qui

9 MANIRAKIZA (Z.), *La justice transitionnelle pour la paix sociale : le système des Bashingantahe au Burundi*, Bujumbura, 2007, p.5.

10 Constitution du Burundi, article 237 et suivants.

11 Art. 6 de la loi n°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman, in Codes et Lois du Burundi, complément 2013, Tome 1, p.35 (pour des raisons d'ordre pratique, nous allons adopter dans la suite la terminologie loisir l'ombudsman.).

12 Art. 237 de la constitution du Burundi; dans le même sens, article 6 de la loi sur l'Ombudsman.

13 Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G), *Analyse du fonctionnement de l'Institution de l'Ombudsman au Burundi*, Bujumbura, 2011; p.19.

doit caractériser les décisions de l'Ombudsman. Ainsi, ce dernier ne se substitue pas aux tribunaux bien que, par sa mission conciliatrice, il puisse contribuer à les désengorger.

c) Missions spéciales

Le Président de la République peut confier à l'Ombudsman des missions spéciales de rapprochement et de réconciliation des forces politiques sur des questions nationales générales ou relatives à la paix et à la réconciliation au niveau régional ou international¹⁴.

Néanmoins, le volet régional ou international de la mission d'un Ombudsman n'est pas clairement précisé. On pourrait penser notamment à une situation où le Président de la République, agissant comme médiateur dans un conflit régional ou international, pourrait déléguer l'Ombudsman pour une mission de travail préparatoire ou de suivi, par exemple rencontrer les protagonistes du conflit.

d) Mission d'observateur

L'Ombudsman joue le rôle d'observateur en ce qui concerne le fonctionnement de l'Administration publique. Dès lors, la question qui se pose est de savoir si l'institution telle qu'elle est actuellement organisée est en mesure de s'acquitter convenablement de toutes ces missions.

IV. *L'Institution d'ombudsman au Burundi : pouvoirs et atouts*

L'Ombudsman et les membres de son bureau disposent de pouvoirs et d'atouts importants qui leur permettent de remplir les missions qui leur sont confiées.

A. Pouvoirs de l'Ombudsman

a) Pouvoir d'enquête

L'Ombudsman a le pouvoir d'enquêter sur des allégations de dysfonctionnement des administrations publiques ainsi que sur les fautes et les violations des droits de la personne commises par leurs agents. Il est clair cependant que l'Ombudsman agit a posteriori lorsqu'un préjudice a déjà été causé par le fait d'un agent de l'État.

Néanmoins, ses pouvoirs en matière d'enquête sont limités. En effet, il n'a pas qualité d'un Officier de police judiciaire (OPJ). Il ne peut donc ni perquisitionner, ni fouiller, ni ordonner une saisie des éléments de preuve des allégations qui ont été portées à sa connaissance. Il ne peut pas non plus citer des témoins à comparaître sous peine de sanctions.

14 Art. 6 de la loi sur l'Ombudsman.

En vertu de l'art.13(2) de la loi sur l'Ombudsman, il doit compter sur les services de police existants. Il peut requérir leur assistance dans leurs domaines de compétence respective, à charge de lui faire parvenir un rapport d'enquête.

b) Pouvoir de recommandation

À l'issue de l'enquête, l'Ombudsman adresse des recommandations aux autorités compétentes relativement aux fautes commises par les agents publics. Il n'a pas de pouvoir d'ordonner car, comme dit ci-dessus, l'Ombudsman n'est pas un tribunal. Néanmoins, la loi sur l'institution d'ombudsman n'organise pas le type de recommandations envisageables.

On pourrait penser à une compensation monétaire ou à des réparations jugées appropriées au regard d'une injustice quelconque, par exemple une recommandation de réintégration d'un emploi d'où on a été injustement congédié, etc.

L'Ombudsman peut également proposer des réformes politiques, législatives et réglementaires qu'il juge appropriées et conformes à l'intérêt général afin d'éviter la répétition des situations préjudiciables qu'il a constatées à l'occasion de ses interventions¹⁵. Il joue ainsi un rôle préventif de crises institutionnelles ou de situations répétitives de violations des droits de l'homme.

c) Pouvoir de saisir la Cour Constitutionnelle

L'Ombudsman a la qualité juridique de saisir la Cour Constitutionnelle¹⁶ au même titre que les autres organes prévus par l'alinéa 1^{er} de l'art. 230 de la Constitution.

Cette latitude pourrait être mise en branle lorsque l'Ombudsman estime qu'une mesure législative ou réglementaire est inconstitutionnelle et qu'il désire une clarification de la part de l'institution judiciaire habilitée. Habituellement, le contrôle de la constitutionnalité de certaines lois (lois organiques comme celle sur l'Ombudsman) se fait a priori, c'est-à-dire avant leur promulgation. Nous pensons donc qu'il serait très difficile qu'un tel texte soit revu postérieurement et déclaré inconstitutionnel par la suite à la demande de l'Ombudsman.

S'agissant de la loi sur l'Ombudsman justement, on peut se demander si certaines de ses dispositions résisteraient à un contrôle constitutionnel, même si cet examen a été déjà effectué par la Cour Constitutionnelle avant sa promulgation. Il s'agit notamment de la condition qui exige qu'un candidat au poste d'Ombudsman doit être un burundais de naissance¹⁷. Ce qui exclut les citoyens ayant acquis la nationalité burundaise. Une telle exclusion heurte plusieurs principes et droits garantis par la constitution notamment le principe de l'égalité consacré à l'art.13 de la constitution, le droit d'être protégé contre la discrimi-

15 Art. 16 al. 2 de la loi sur l'ombudsman.

16 Art. 16 al. 7 de la loi sur l'ombudsman.

17 Art. 4 (1) de la loi sur l'Ombudsman.

nation, quel qu'en soit le motif (art. 22 de la constitution) ou encore le principe de l'égal accès des Burundais, quel qu'en soient leurs origines, aux fonctions publiques du pays¹⁸.

d) Pouvoir d'injonction

En cas d'inexécution des décisions judiciaires, l'Ombudsman peut enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe¹⁹.

B. Atouts de l'Ombudsman

En plus de ses moyens d'action, l'Ombudsman dispose d'autres atouts qui lui garantissent l'indépendance et lui confèrent l'autorité et la stature nécessaires pour remplir sa mission.

a) Rang et statut de l'Ombudsman

Conscient du rôle important de l'Ombudsman, le législateur burundais lui a aménagé un statut particulier. D'abord, sur le plan protocolaire, il a le rang et les avantages d'un ancien Président de la République²⁰. Il n'est pas néanmoins clair qu'il continuera d'en jouir après la cessation de ses activités ou s'il jouit de ce statut uniquement durant l'exercice de ses fonctions.

b) Indépendance institutionnelle

En plus de ce rang protocolaire élevé, l'Ombudsman jouit d'une indépendance institutionnelle et financière vis-à-vis du pouvoir exécutif et de ses démembrements administratifs.

Sur le plan institutionnel, l'Ombudsman est une institution constitutionnelle²¹. Elle ne peut donc pas être abolie facilement, à moins que les conditions d'amendement de la constitution soient réunies. Cela devrait permettre donc à l'institution de s'acquitter de ses tâches en toute sérénité sans crainte d'être abolie ou restreinte dans ses actions par l'exécutif.

L'Ombudsman est donc un élu du peuple burundais qui s'est exprimé par voie indirecte²². Ainsi, même si cela n'est pas précisé dans la loi, l'Ombudsman constitue un outil

18 Art. 51 (2) de la constitution du Burundi.

19 Art. 15 (3) de la loi sur l'Ombudsman.

20 Art. 20 de la loi sur l'ombudsman.

21 Constitution du Burundi, article 237.

22 L'art. 51 de la Constitution prévoit que le peuple exerce le pouvoir soit directement, soit indirectement par ses représentants.

supplémentaire dont le parlement se dote afin de faciliter son rôle de contrôle de l'action gouvernementale²³.

De même, l'Ombudsman a les coudées franches pour s'entourer d'une équipe de professionnels qui l'assistent dans l'exercice de ses fonctions. Il nomme, dirige et révoque ses collaborateurs par voie d'arrêtés²⁴. Ceux-là ne sont pas nommés par l'exécutif. Il jouit en outre de l'immunité pour des propos tenus ou des actes accomplis dans le cadre de l'exercice de ses fonctions²⁵.

Néanmoins, l'immunité qui lui est reconnue n'est pas absolue; elle est relative dans la mesure où il peut être relevé de ses fonctions pour des motifs graves²⁶ constatés par une commission spéciale d'enquête. Tous ces éléments garantissent son indépendance institutionnelle.

c) Indépendance financière

L'institution d'Ombudsman jouit d'une indépendance financière importante. Le budget de fonctionnement de son bureau est directement prévu par le budget général de l'État. Ce qui renforce son autonomie institutionnelle. De même, il peut recevoir des dons et legs²⁷.

Tous ces atouts financiers lui garantissent une certaine indépendance financière à l'égard de l'exécutif et renforcent son pouvoir puisque les décisions qu'il est amené à prendre ne sont pas toujours favorables aux pouvoirs publics.

En bref, conformément au prescrit de l'article 238 de la constitution qui prévoit clairement que « l'Ombudsman dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions », l'analyse faite ci-dessus révèle que l'Ombudsman a des moyens d'action importants.

V. Relations avec les autres institutions ayant un objet proche ou similaire

Dans l'accomplissement de ses missions, l'institution d'Ombudsman travaille étroitement avec d'autres institutions étatiques qui ont des missions plus ou moins similaires comme l'appareil judiciaire (A) ou qui se recoupent comme la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, la CNIDH en sigle (B).

23 Une des missions fondamentales du Parlement burundais est de contrôler l'action du gouvernement, voir à cet égard l'art. 158 de la Constitution du Burundi (dans le même sens, voir supra, page 2 à propos de l'origine anglaise de l'institution.).

24 Il convient de préciser que les décisions prises par l'Ombudsman portent le titre d'arrêtés, même si cela n'apparaît pas dans la loi sur l'Ombudsman.

25 Art. 8 (2) de la loi sur l'Ombudsman.

26 Art. 9 (4) de la loi sur l'Ombudsman.

27 Art. 18 de la loi sur l'Ombudsman.

A. L'Ombudsman et le système judiciaire classique

Dans un pays comme le Burundi où l'institution est relativement nouvelle, il importe que les justiciables la distinguent de l'appareil judiciaire dans son ensemble. Une telle compréhension leur permet de décider l'instance à laquelle se confier compte tenu de leurs attentes à l'égard de chaque institution.

En principe, l'Ombudsman règle, par voie de médiation, des différends opposant les citoyens aux pouvoirs publics. Néanmoins, il a déjà été signalé que l'Ombudsman n'est pas un tribunal. Il n'a donc pas de pouvoir de se prononcer sur les éléments juridiques d'une question donnée ou d'en tirer simplement des conclusions juridiques. La loi qui crée l'Ombudsman organise ses rapports avec l'appareil judiciaire.

En bref, toute procédure devant l'institution de l'Ombudsman n'est suspensive ni de procédures judiciaires ni des délais de recours judiciaires²⁸. Les décisions de l'Ombudsman ne lient pas les instances judiciaires. Elles ne sont pas susceptibles de contestation ou de révision judiciaire sauf dans le cas où l'Ombudsman aurait outrepassé ses compétences constitutionnelles²⁹.

Une affaire qui a déjà fait l'objet de considérations devant l'Ombudsman peut être soumise aux tribunaux et « jugée » de nouveau. Dès lors, l'Ombudsman n'est pas une voie de première instance que les justiciables doivent emprunter avant de s'en remettre aux tribunaux. Par contre, une procédure judiciaire suspend toute instance devant l'Ombudsman portant sur la même affaire et le même objet³⁰. Aussi, une affaire définitivement jugée par les tribunaux ne peut plus être fixée devant le bureau de l'Ombudsman.

L'institution d'Ombudsman n'est pas un forum d'appel des décisions judiciaires. Celles-ci sont frappées de l'autorité de la chose jugée du moment que les voies de faire appel ont été épuisées. Elles sont exécutoires immédiatement et ne peuvent donc être remises en cause d'aucune façon par l'Ombudsman³¹. Au mieux, l'Ombudsman peut prêter main forte à la justice en cas d'inexécution des décisions judiciaires. À cet égard, il peut enjoindre à un organisme public d'exécuter une décision judiciaire coulée en force de chose jugée dans un délai qu'il fixe³². L'Ombudsman est complémentaire aux cours et tribunaux; il n'a pas pour mandat de supplanter les cours et tribunaux. Toutefois, il est compétent pour connaître des omissions de l'organe judiciaire³³.

À cet égard, faute d'autres moyens de réparation disponibles et effectifs, il peut servir d'instance pour des personnes qui se plaignent du mauvais fonctionnement de l'appareil ju-

28 Art. 15 (2) de la loi sur l'Ombudsman.

29 Art. 11 (5) de la loi sur l'Ombudsman.

30 Art. 15 (1) de la loi sur l'Ombudsman.

31 OAG, *op cit*, p.77.

32 Art. 15 (3) de la loi sur l'Ombudsman.

33 Art. 6 (1) de la loi sur l'Ombudsman.

diciaire comme celles qui ont été longuement détenues sans motifs raisonnables justifiant leur détention et qui auraient été exposées à la torture ou autres sévices³⁴.

En outre, dans le but d'éviter l'empiétement des pouvoirs de l'un sur l'autre, l'Ombudsman recourt aux organes judiciaires existant afin de l'assister dans la mise en œuvre de sa mission³⁵ car il n'a pas de force publique spéciale à sa disposition, et ni lui ni les membres de son bureau n'ont de pouvoirs d'OPI.

Par conséquent, les rapports entre l'Ombudsman et l'appareil judiciaire sont organisés de façon à maintenir la suprématie et la primauté de ce dernier. Les risques de heurts institutionnels ont été évités par le législateur burundais. Une telle préséance accordée à l'institution judiciaire démontre le souci constant du législateur à garantir et à sauvegarder l'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que l'autorité de ses décisions. Cette prééminence confirme également que la voie judiciaire reste la voie normale pour le règlement définitif des litiges. Dans tous les cas, les justiciables ne sont pas obligés d'opérer un choix d'une instance à l'exclusion de l'autre. Il leur revient de choisir stratégiquement ce qui convient le mieux à la sauvegarde de leurs intérêts et droits.

B. L'Ombudsman et la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme (C.N.I.D.H.)

Depuis quelques années, le Burundi s'est doté de plusieurs institutions dont l'objectif ultime est l'établissement d'un État de droit et de la bonne gouvernance. On peut songer aux différents organes de lutte contre la corruption comme l'Inspection générale de l'État³⁶, la Brigade et la Cour anti-corruption³⁷, la Cour des comptes³⁸, etc.

Plus récemment encore, une loi créant une Commission nationale des droits de l'homme a été adoptée³⁹. Cet exercice de (re)construction institutionnelle est en soi louable au regard de la situation précaire en matière des droits de l'homme, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et autres malversations économiques.

Néanmoins, tout cela a un coût et le Burundi, pays aux ressources très limitées, ne peut pas se payer le luxe de la diversification institutionnelle à l'infini. Ainsi, s'agissant de l'Ombudsman et de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme

34 L'art. 23 de la Constitution du Burundi met sur l'État une « obligation d'indemniser toute personne victime de traitement arbitraire de son fait ou du fait de ses organes ».

35 Art. 13 de la loi sur l'Ombudsman.

36 Elle a été mise en place par le décret présidentiel n° 100/277 du 27 septembre 2006.

37 Loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption; Loi n°1/37 du 28 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anti-corruption.

38 Loi n° 1/ 002 de la 31/03/2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

39 Loin°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, in BOB, 2011, n°1, p.18.

(CNIDH), leurs missions se chevauchent même si elles ne se confondent pas, bien que l'institution de l'Ombudsman semble le nier⁴⁰.

En effet, chacune des deux institutions a le pouvoir de recevoir des plaintes et d'enquêter sur les violations des droits de l'homme⁴¹. Il y a donc un dédoublement fonctionnel inutile qui aurait pu être évité en renforçant la compétence de l'une ou de l'autre en matière des droits de la personne humaine dans le souci d'une saine gestion financière. Un tel exercice de cumul des fonctions ne s'écarte pas de l'esprit des Principes de Paris⁴² qui fondent la création des institutions nationales des droits de l'homme.

Dans certains pays qui sortent des conflits ou aux ressources limitées, l'Ombudsman est également accrédité comme l'organe national des droits de l'homme⁴³. Non loin du Burundi, la Tanzanie s'est dotée d'une Commission chargée des droits de la personne humaine et de la bonne gouvernance et au même moment, elle renonçait à l'institution d'Ombudsman⁴⁴.

Cette commission remplit le rôle d'Ombudsman et d'organe de protection et de promotion des droits humains. Il importe de signaler que cette commission a été inspirée de l'expérience du Ghana qui dispose également d'une commission au mandat hybride⁴⁵.

Même si la Commission nationale des droits de l'homme a été également prévue par les Accords d'Arusha, le même argument budgétaire pourrait militer en faveur de l'absorption totale de son mandat dans celui de l'Ombudsman ou inversement. En effet, ce n'est pas en multipliant les institutions dont les missions chevauchent que l'on aura forcément l'État de droit tant rêvé.

En bref, dans une perspective de réformes, il est souhaitable d'explorer la fusion des deux institutions pour plus d'efficacité et dans un souci de saine gestion des maigres ressources financières du pays. Il est à noter que certains auteurs suggèrent, pour l'Afrique, le modèle d'une institution unique qui cumule les différentes missions d'Ombudsman et d'une

40 Voir le discours prononcé par l'Ombudsman le 21 novembre 2012 à l'Hôtel Source du Nil de Bujumbura à l'occasion de l'ouverture de l'atelier de validation de son plan stratégique. Au cours de son allocution, il affirmait que l'Ombudsman ne rencontrait pas de chevauchements avec un quelconque autre institution mais en même temps 2 cadres des deux institutions étaient désignés pour préparer un mémorandum d'entente entre les deux institutions (ce qui semble contradictoire.).

41 Cette mission est prévue par l'art.6, point 1 de la loi sur l'Ombudsman et l'art.4 de la loi sur la CNIDH (ces deux articles parlent des missions confiées à ces deux institutions et utilisent presque les mêmes termes.).

42 Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, approuvés par la Commission des droits de l'homme en mars 1992, (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale de l'ONU (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.).

43 Cas de la Bosnie-Herzégovine, Azerbaïdjan, etc.

44 The Commission for Human Rights and Good Governance; Amendment Act, 2001.

45 Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ), Constitution of Ghana, 1992, chap. 18, Act 456.

Commission nationale des droits de l'homme⁴⁶ car même s'il fallait supposer que les missions des deux institutions ne soient pas identiques, elles ne seraient pas incompatibles.

VI. *L'Institution d'Ombudsman au Burundi : les défis à relever*

Bien que l'Ombudsman ait une mission noble ainsi que des moyens juridiques et logistiques pour l'accomplir, il affronte des défis de taille qu'il doit relever afin d'asseoir son autorité et sa légitimité. Certains de ces défis découlent des lacunes de la loi elle-même tandis que d'autres sont inhérents à la mission de l'Ombudsman en tant que médiateur.

A. Affirmation de son indépendance et de son autorité

L'Ombudsman jouit d'une indépendance formelle importante comme il a été décrit ci-dessus. Néanmoins, l'indépendance formelle à elle seule ne garantit pas son efficacité. L'Ombudsman doit l'affirmer dans les faits et s'éloigner de toute circonstance qui pourrait créer une apparence de manque d'indépendance pouvant miner l'autorité de ses décisions.

Comme l'autorité de l'institution a été investie dans une seule personne, au lieu d'une institution collégiale –un Bureau de l'Ombudsman– en conformité avec la tradition d'Ubushingantahe, les autres valeurs qui sous-tendent cette institution notamment l'intégrité morale, le sens élevé d'éthique, la neutralité et l'impartialité doivent guider son action.

Ces valeurs fondamentales qui tracent sa ligne de conduite peuvent suppléer à certaines lacunes de la loi⁴⁷. On peut songer notamment à l'omission de stipuler clairement la neutralité politique⁴⁸ de l'Ombudsman, garant de son impartialité, de son indépendance et de la crédibilité de ses décisions. Il importe de noter cependant que la simple appartenance à un parti politique ne préjuge pas de l'absence d'indépendance de l'Ombudsman.

Un membre d'un parti politique peut faire preuve d'indépendance à l'égard de sa formation politique d'appartenance et ainsi jouir d'une capacité d'embrasser les exigences d'une mission qui requiert une certaine neutralité dans l'action. C'est là probablement la raison du silence des textes juridiques comme la constitution, la loi et l'accord d'Arusha qui instituent l'Ombudsman.

Par ailleurs, dans le contexte des pays connaissant des crises socio-institutionnelles répressives, il est difficile d'avoir des gens qui n'ont aucun sentiment envers telle ou telle organisation politique. Chercher un Ombudsman totalement neutre serait extrêmement difficile..

46 C'est le cas notamment de PRITCHARD (J.), "The Ombudsman in Africa Revisited", *International and Comparative Law Quarterly*, 1991, vol. 40, pp. 939-941.

47 Quelques lacunes ont été relevées notamment par Fulgence DWIMA BAKANA, in OAG, *op cit*, p74; les mêmes imperfections sont reprises par la COSOME et on peut les consulter sur son site <http://www.cosome.bi>.

48 *Ibidem*.

Néanmoins, l'appartenance à un organe dirigeant ou consultatif d'une organisation paraît problématique. Même si elle n'implique pas en soi une allégeance totale à l'organisation, elle est un signe apparent d'absence d'indépendance. Or, l'apparence d'absence d'impartialité et d'indépendance présente le même effet que l'absence véritable d'impartialité et d'indépendance.

Ainsi, dans le contexte du Burundi, comme l'Ombudsman actuel est membre du «Conseil des sages», un organe important de prise de décisions au sein du CNDD-FDD, parti au pouvoir, il devrait officiellement démissionner de cet organe afin de préserver l'apparence de son intégrité et de son indépendance. Il est vrai qu'il n'est pas juridiquement tenu de le faire mais un tel geste rassurerait les éventuels protestataires de ses services et protégerait l'intégrité de son bureau contre le risque que ses actes et omissions soient vus ou interprétés comme étant inspirés par son parti.

De même, l'esprit de la constitution et de la loi sur l'Ombudsman qui insistent beaucoup sur l'indépendance de ce dernier soutient l'idée qu'un Ombudsman ne soit pas membre d'un organe dirigeant d'un parti politique.

Enfin, la nature de sa mission justifie également qu'il doive être impartial comme le témoigne éloquentement M. Jorge SANTISTEVAN DE NORIEGA, ancien Ombudsman (Defensor del Pueblo) du Pérou quand il a dit: « I am convinced that the task of representing the citizen before the state has to be, by definition, apolitical, completely apolitical»⁴⁹.

B. Faire face à un nombre élevé de plaintes

Pendant les temps qui courent, l'administration burundaise n'est pas réputée bon gestionnaire⁵⁰ et cela risque d'inciter la population burundaise à solliciter fréquemment les services de l'Ombudsman. Ce risque s'explique par trois raisons principales.

a) Les griefs souvent formulés contre l'appareil judiciaire

L'appareil judiciaire burundais est souvent critiqué pour son manque d'indépendance⁵¹, l'absence de célérité des procédures, la corruption, etc. Ces maux contribuent à miner la confiance des justiciables dans le système d'administration de la justice. De la sorte, les attentes de la population à l'endroit de l'institution d'Ombudsman sont grandes. La population voudrait en effet voir dans l'institution d'Ombudsman une solution de rechange, une sorte de remède à ces dysfonctionnements et griefs à l'endroit du pouvoir judiciaire.

49 Propos de M. Jorge SANTISTEVAN DE NORIEGA, ancien Ombudsman (Defensor del Pueblo) du Pérou, cités par PEGRAM (T.), «Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996–2001», *Journal of Latin America Studies*, 2008, v. 40, p. 63.

50 Voir le rapport de 2013 de l'ONG Transparency International qui classe le Burundi parmi les 10 pays les plus corrompus au monde.

51 Voir à ce sujet, OAG, op cit, p.94.

b) La souplesse et la simplification de la procédure

Tout individu peut saisir l'Ombudsman, oralement ou par écrit⁵². Ce dernier conduit les enquêtes nécessaires à la découverte de la vérité afin de trouver une solution appropriée aux questions litigieuses. Comme son rôle n'est pas de déterminer la responsabilité selon des critères légaux, la représentation des parties par des avocats professionnels n'est pas de mise.

L'absence d'avocats des parties devant l'Ombudsman est justifiée par le souci d'éviter des procédures trop longues et complexes alors que l'on s'attend à ce que l'institution rende ses décisions dans des délais relativement courts.

De plus, la procédure doit être simplifiée au point que toute personne pourrait bien défendre son cas, un peu comme dans le cadre de l'institution traditionnelle des *Bashingantahe*. Toutefois, comme un justiciable peut déposer une plainte fondée sur une violation d'une disposition d'une convention internationale ou des lois et règlements⁵³, on peut se demander si cela ne risque pas de donner lieu à des discussions d'une nature juridique visant essentiellement à établir l'existence de la règle dont on prétend qu'elle a été violée par le fait des agents de l'État.

c) La gratuité de la saisine et de la procédure

L'Ombudsman est très accessible. En effet, il n'y a pas de frais pour présenter une plainte à l'Ombudsman ou pour son règlement, sauf peut-être le prix à payer pour se rendre jusqu'à son bureau. Pour parer au risque d'être submergé de plaintes, la loi a prévu un mécanisme de filtrage : la plainte ne doit pas être manifestement non fondée. Le plaignant doit démontrer qu'il a avisé l'administration concernée afin d'obtenir réparation mais qu'il n'y a pas eu de suite à ses griefs et que le désaccord persiste⁵⁴.

C. Mise en œuvre de ses recommandations

Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, l'Ombudsman fait des recommandations au plaignant et au service concerné qui lui paraissent de nature à permettre un règlement amiable de la situation⁵⁵. Il peut également proposer des réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qu'il juge conformes à l'intérêt général afin de remédier ou d'éviter des situations préjudiciables constatées à l'occasion de son intervention⁵⁶.

L'Ombudsman dispose donc d'un pouvoir de recommandations et de propositions de réformes. Ses décisions ne sont pas de nature contraignante. C'est là une des caractéris-

52 Art. 10 de la loi sur l'Ombudsman.

53 Art. 10 (1) de la loi sur l'Ombudsman.

54 Loi sur l'Ombudsman, art. 11 (2.).

55 Loi sur l'Ombudsman, art. 16(1.).

56 Loi sur l'Ombudsman, art. 16 (3.).

tiques essentielles qui distingue l'Ombudsman d'un organe judiciaire. Attacher un caractère contraignant à ses décisions risquerait de transformer l'institution de l'Ombudsman en une institution judiciaire déguisée.

Il se pose alors un problème relativement à la mise en œuvre de ses recommandations. L'Ombudsman ne peut que compter sur son autorité morale ainsi que sur la bonne foi des pouvoirs publics. Ce qui n'est pas toujours le cas. A ce niveau, il serait intéressant de signaler ici le cas d'une recommandation (non suivie d'effet) formulée par l'Ombudsman à l'encontre de l'administration provinciale de Bururi et de la Commune de Rumonge au sud du Burundi de (re)construire les maisons des habitants de la localité de Mutambara qui avaient été démolies sur l'ordre de l'administration.

Il est aussi souhaitable que l'institution d'Ombudsman puisse nouer des relations stratégiques avec les organisations non étatiques⁵⁷, par exemple, un bon rapport avec les médias. La presse pourrait relayer ses préoccupations et marteler continuellement un message sur la nécessité de mettre en œuvre les recommandations de l'Ombudsman.

Enfin, ce dernier devrait également faire preuve de tact et de courtoisie dans ses interactions avec les pouvoirs publics. Une stratégie de dialogue lui permettrait d'avoir une capacité d'influence utile pour persuader l'administration publique de la nécessité d'assurer la mise en œuvre de ses décisions.

VII : Les réalisations de l'Ombudsman : appréciation critique

Après quelques années de fonctionnement de l'Institution, il importe d'analyser ses réalisations. Selon le porte parole de l'Ombudsman, après une année de fonctionnement de l'Institution, 199 plaintes ont été soumises à l'Institution dont 93 ont été traitées⁵⁸.

Parmi ces cas traités, la plupart concernaient les conflits fonciers, et souvent il s'agissait des conflits à caractère collectif⁵⁹, dont les plus importants sont : le conflit qui a opposé la Présidence de la République à la population de Gasenyi en Commune Mutimbuzi, province Bujumbura, le conflit qui a opposé la population de Mutambara de la Commune Rumonge en province Bururi à l'administration.

Dans ce premier conflit, la population s'insurgeait contre l'Administration qui voulait l'exproprier de ses terres sans indemnisation préalable. Finalement, grâce à la médiation initiée par l'Ombudsman, la Présidence a accepté de mettre à la disposition de ces habitants des terres et a promis de contribuer à la construction de leurs maisons.

Le deuxième conflit à caractère foncier concernait la population de Mutambara de la Commune Rumonge en province Bururi. Il s'agissait d'un Administrateur Communal qui a autorisé la démolition des maisons anarchiquement construites par la population de la loca-

57 Société civile, organisations internationales, etc.

58 Propos de Jérôme NDIHO (porte parole de l'Ombudsman), dans Jeune Afrique le 14 février 2012; son interview est également disponible sur le site de l'Hebdomadaire : www.jeuneafrique.com.

59 OAG, *op. cit.*, p.98.

lité. Après son intervention, l'Ombudsman a demandé à l'Administration de remettre les habitants de cette localité dans leurs droits en construisant de nouvelles maisons. Ce qui n'a pas été fait⁶⁰.

Un troisième conflit concernait la Mairie de Bujumbura qui a interdit aux taxi-motos et taxis-vélos d'accéder au centre ville de Bujumbura car ils causaient beaucoup d'accidents. Une telle décision privait ainsi une population estimée à 1.200 familles de ressources⁶¹. Quand l'affaire fut soumise à l'Ombudsman, une solution de compromis fut trouvée. Ces taxis-motos et taxis-vélos étaient autorisés à accéder à certains points, fixés de commun accord, dans la ville de Bujumbura.

Il ressort de l'analyse des quelques cas évoqués ci-dessus que dans certains cas, le rôle joué par l'Institution d'Ombudsman peut aboutir à une médiation heureuse. Néanmoins, tel n'est pas toujours le cas pour une série de raisons que nous avons eu l'occasion d'évoquer plus avant⁶².

Dans ces différents dossiers, l'Ombudsman a reçu des plaintes exprimées par des groupes de citoyens dont les droits avaient été violés même si cela n'est pas expressément prévu par la loi sur l'Ombudsman qui reconnaît le pouvoir de saisir l'Institution uniquement aux individus⁶³. Néanmoins, l'Ombudsman a outrepassé ce pouvoir et cela a permis, heureusement, d'apaiser les tensions.

Compte tenu des résultats obtenus, ce pragmatisme a été salué par quelques organisations⁶⁴. Mais à notre avis, il faudrait plutôt réviser la loi sur l'Ombudsman pour y intégrer la reconnaissance du droit de saisir l'Institution à des groupes de citoyens. De la sorte, cette situation de fait serait juridiquement encadrée. Nous sommes en effet sans ignorer que la défense des droits des citoyens est normalement reconnu à tout citoyen agissant à titre individuel ou collectivement avec d'autres, notamment à travers l'action syndicale ou à travers la société civile de manière générale⁶⁵.

Conclusion

Au terme de notre analyse consacrée à l'analyse de la contribution de l'institution d'Ombudsman dans la défense des droits des citoyens, nous voudrions revenir sur les idées essentielles qui ont retenu notre attention.

L'institution, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est née en Suède, existe depuis plusieurs années mais s'est répandue à travers le monde surtout au cours de la décennie 1960.

60 Voir aussi *supra*, p.17.

61 Selon le porte parole de l'Ombudsman, voir son interview à l'Hebdomadaire Jeune Afrique sur son site internet www.jeuneafrique.com.

62 Voir *supra* à propos de ce qui a été dit concernant la collaboration entre l'Institution d'Ombudsman et le pouvoirs publics.

63 Voir loi sur l'Ombudsman, art 10 (1.).

64 OAG, *op.cit.*, p.99.

65 Dans le même sens, voir OAG, *op.cit.*, p.99.

Au Burundi, l'Institution d'Ombudsman a été prévue par l'Accord d'Arusha signé en 2000, mais il faudra attendre l'année 2010 pour qu'elle soit effective même si le constituant de 2005 avait déjà consacré son existence.

La loi qui met en place l'Institution d'Ombudsman l'a dotée d'un certain nombre de pouvoirs. L'Ombudsman burundais dispose ainsi d'atouts importants. Seulement, il doit faire attention pour éviter une certaine collision avec les autres institutions publiques ayant un but similaire, en particulier la CNIDH même si l'Ombudsman semble le nier⁶⁶.

Pour asseoir son autorité et bien remplir sa mission à la satisfaction des citoyens, l'Institution doit surmonter un certain nombre de défis. Elle doit en particulier œuvrer pour l'intérêt de toute la population dans son ensemble et ne pas tomber dans le piège de la partialité, surtout s'il est membre d'un organe d'une formation politique. Il devrait également être prévu des mécanismes de protection des témoins et des renseignements confidentiels.

Comme on le voit donc, l'Institution contribue d'une certaine manière à la sauvegarde des droits des citoyens. Mais au regard des moyens mis à sa disposition (par exemple, au cours de l'année 2012, le budget de l'institution de l'Ombudsman était estimé à 1.377.747.112 de francs burundais, soit à peu près un million de dollars américains)⁶⁷ et les résultats atteints, nous sommes en droit de nous demander s'il faudrait garder la même institution telle qu'elle se présente aujourd'hui, une institution autonome, ou s'il faut la fondre carrément dans d'autres institutions ayant le même objectif comme cela a été le cas dans certains pays.

En ce qui nous concerne, nous ne proposons pas la suppression de l'institution comme l'ont proposé certains mais nous aimerions que l'Institution d'Ombudsman s'implique davantage dans la défense des droits de la population, plus qu'elle ne le fait aujourd'hui. Nous pensons aussi que l'Ombudsman ne devrait pas être membre d'un organe dirigeant d'une quelconque formation politique. Ce serait un gage supplémentaire d'impartialité.

Références bibliographiques

A. Textes législatifs

1. Loi n°1/ 010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi, in BOB, 2005, n°3 ter, p.1
2. Loi n°1/03 du 25 janvier 2010 portant organisation et fonctionnement de l'Ombudsman, BOB, n°1 Ter, p.258
3. Loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption

66 Voir le discours prononcé par l'Ombudsman le 21 novembre 2012 à l'Hôtel Source du Nil de Bujumbura à l'occasion de l'ouverture de l'atelier de validation de son plan stratégique. Lors de ce discours, il affirmait que l'Ombudsman ne rencontrait pas de chevauchements avec une quelconque autre institution mais en même temps 2 cadres des deux institutions étaient désignés pour préparer un mémorandum d'entente entre les deux institutions (ce qui semble contradictoire.).

67 Rapport annuel des activités de l'institution de l'Ombudsman de 2012, in B.O.B., n°12 Ter/ décembre 2012, p.27.

4. Loi n°1/37 du 28 décembre 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade spéciale anti-corruption
5. Loi n° 1/ 002 du 31/03/2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes
6. Loin°1/04 du 05 janvier 2011 portant création de la Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, in BOB, 2011, n°1, p.18

B. Ouvrages et autres sources

1. MANIRAKIZA (Z.), La justice transitionnelle pour la paix sociale : le système Bashingantahe au Burundi, Bujumbura, 2007
2. Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G), Analyse du fonctionnement de l'Institution de l'Ombudsman au Burundi, Bujumbura, 2011
3. PRITCHARD (J.), "The Ombudsman in Africa Revisited", *International and Comparative Law*, Quarterly, 1991
4. PEGRAM (T.), "Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996–2001", *Journal of Latin America Studies*, 2008
5. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi
6. GUILLERMO O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 1998
7. GAUTRIN (H.- F.), L'institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone, rapport de la session de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (APF), Kinshasa, 5-8 juillet 2011
8. NTAHOMBAYE (P.), L'Institution des Bashingantahe en tant que mécanisme traditionnel de prévention et de résolution pacifique des conflits au Burundi, in Les fondements endogènes d'une culture de la paix en Afrique : Mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits

C. Sites internet

1. www.unesco.com
2. www.cosome.bi
3. www.oag.bi
4. www.jeuneafrique.com