



**Observatoire de l'Action Gouvernementale (O.A.G.) asbl**

*Siège social : Bujumbura -Burundi \* B.P.:3113 Bujumbura\_Tél.:22 21 88 20*

*E-mail:[oag@cbinet.net](mailto:oag@cbinet.net) \* Site Web:[www.oag.bi](http://www.oag.bi)*

## **ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DES CONSEILS NATIONAUX.**

*Bujumbura, septembre 2012*



## **REMERCIEMENTS**

Au terme de cette étude, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le Consultant, Madame Domitille BARANCIRA, pour son apport précieux dans la réalisation de cette analyse.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de pilotage en l'occurrence :

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et membre du comité de pilotage de cette analyse ;

Madame Floride AHITUNGIYE, Membre du Bureau de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et membre du comité de pilotage de cette analyse ;

Monsieur Etienne NYAHOZA, Président du Comité de Surveillance à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et membre du comité de pilotage de cette analyse ;

Monsieur Frédéric BAMVUGINYUMVIRA, Ex Premier Vice Président de la République, Consultant Indépendant et membre du comité de pilotage de cette analyse ;

Monsieur Déogratias NZUNOGERA, Chargé de Programmes à l'Observatoire de l'Action Gouvernementale et membre du comité de pilotage de cette analyse.

Enfin, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale exprime sa profonde gratitude à l'endroit de l'ONG OXFAM NOVIB pour son appui financier.



## Table des matières

<b>Matière</b>	<b>Page</b>
<b>REMERCIEMENT.....</b>	<b>3</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>5</b>
<b>ACRONYMES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>RESUME EXECUTIF.....</b>	<b>9</b>
<b>0. INTRODUCTION.....</b>	<b>31</b>
0.1. Contexte.....	31
0.2. Objectifs du rapport.....	32
0.3. Méthodologie de travail et articulation du rapport ...	33
 <b>CHAPITRE I : LE CONSEIL NATIONAL DE LA COMMUNICATION : UNE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE ?.....</b>	 <b>35</b>
1.1. Des missions du Conseil National de la Communication.....	35
1.1.1. Des missions à caractère décisionnel.....	38
1.1.2. Des missions de nature consultative.....	43
1.2. De la composition et de l´organisation du Conseil National de la Communication.....	46
1.2.1. De la composition et de l´organisation du Conseil National de la Communication telles que régies par la Loi N°1/18 du 25 septembre 2007.....	46
1.3. De l´Organisation du Conseil National de la Communication.....	53
1.4. Du fonctionnement du Conseil National de la Communication tel que régi par la loi.....	58
1.4.1 Du fonctionnement du Conseil National de la Communication tel qu´organisé par le Règlement d´ordre intérieur.....	62
1.5. Des moyens mis à la disposition du Conseil National de la Communication.....	65

1.6.	Du statut des membres du Conseil National de la Communication et de son personnel.....	67
1.6.1.	Du statut des membres du Conseil National de la Communication.....	67
1.6.2.	Du statut du personnel d'appui du Conseil National de la Communication.....	69
1.7.	Des forces, des faiblesses, des opportunités et des risques du Conseil National de la Communication....	70
1.8.	Des attentes des citoyens par rapport aux missions du Conseil National de la Communication.....	73
1.8.1.	Des attentes des citoyens en matière d'indépendance par rapport au pouvoir.....	73
1.8.2.	Des attentes par rapport aux autres missions de garantie et de promotion des medias.....	75
1.9.	Conclusions et propositions.....	76
1.9.1.	Conclusions.....	76
1.9.2.	Propositions.....	77

## **CHAPITRE II : LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : PARENT PAUVRE DES CONSEILS NATIONAUX..... 82**

2.1.	Des missions du Conseil Economique et Social.....	83
2.2.	De la composition, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil Economique et Social....	86
2.2.1.	De la composition du Conseil Economique et Social.	86
2.2.2.	De l'organisation du Conseil Economique et Social.	89
2.2.3.	Du fonctionnement du Conseil Economique et Social.....	92
2.3.	Des moyens mis à la disposition du Conseil pour son fonctionnement.....	97
2.4.	Du statut des membres du Conseil et du personnel d'appui.....	99

2.5.	Des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces ou Risques liés au fonctionnement du Conseil Economique et Social.....	100
2.6.	Des attentes des citoyens par rapport aux missions du Conseil Economique et Social.....	103
2.7.	Conclusions et propositions.....	104
2.7.1.	Conclusions.....	104
2.7.2.	Propositions.....	105

**CHAPITRE III : LE CONSEIL NATIONAL DE  
SECURITE : UN MINI CONSEIL DES  
MINISTRES..... 109**

3.1.	Des missions du Conseil National de Sécurité.....	109
3.2.	De la composition et du mandat du Conseil National de Sécurité.....	111
3.3.	De l'organisation et du fonctionnement du Conseil National de Sécurité.....	<b>113</b>
3.4.	Du fonctionnement du Conseil National de Sécurité.	<b>113</b>

<b>Conclusion.....</b>	<b>116</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>118</b>
<b>Liste des personnes contactées.....</b>	<b>120</b>

<b>Annexe 1 :</b> Présentation de la structure du Conseil National de la Communication.....	122
---	-----

<b>Annexe 2 :</b> Proposition d'amélioration de la structure du Conseil National de la Communication.....	123
---	-----





**Acronymes et abréviations.**

AICESIS	: Association Internationale des Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires
BINUB	: Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
CNC	: Conseil National de Communication
CES	: Conseil Economique et Social
DFID	: Département For International Development
IPP	: Institut Panos Paris
OAG	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
O.P.B	: Observatoire de la Presse au Burundi
ROI	: Règlement d'ordre intérieur
USAID	: United States Agency for International Development
UCESA	: Union des Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires d'Afrique
UNESCO	: Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture



## **RESUME EXECUTIF.**

Le vent de la démocratie qui a soufflé sur l'Afrique au début des années 1990 a conduit les pays africains à intégrer dans leurs constitutions des principes démocratiques cardinaux comme le multipartisme, les droits de l'homme et les libertés fondamentales dont la liberté de la presse, le devoir des Gouvernements à assurer la paix et la sécurité pour tous, la participation citoyenne à la définition, l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes de développement.

Le contexte s'accordait parfaitement à la situation sociopolitique des Etats qui était caractérisée par une effervescence dans tous les domaines. Sur le continent, des mouvements politiques réclamaient une reconnaissance juridique et une participation politique pluraliste. Des medias privés, relativement jeunes mais dynamiques, relayaient des revendications plurielles. Des organisations de la société civile revendiquaient des espaces de liberté et une participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. On notait aussi une pression politique des pays amis et autres partenaires menaçant de conditionner leur appui au développement à l'instauration de la démocratie.

Tous ces faits feront la trame des principes et des institutions démocratiques consacrés par les Constitutions et les lois qui seront promulguées dans le sillage de la vague démocratique déferlant sur le continent.

Le Burundi n'a pas échappé à la règle. La Constitution de 1992 traduit en effet beaucoup de ces principes et prévoit la mise en place de quelques organes indépendants chargés du

suivi régulier de leur mise en œuvre. Le Conseil National de la Communication et le Conseil Economique et Social procèdent de cette vague et seront les premiers à être inscrits dans la Constitution de 1992.

L'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation consacra d'autres valeurs fondamentales et principes constitutionnels comme l'Unité Nationale et la Réconciliation, la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, qui donneront naissance à trois autres Conseils qui se retrouveront dans la Constitution de la République du Burundi, adoptée par référendum du 28 février 2005.

Celle-ci reprend et complète la Constitution de 1992 en prévoyant en son article 268 la création des cinq Conseils Nationaux : (i) le Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation, (ii) l'Observatoire National pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, (iii) le Conseil National de Sécurité, (iv) le Conseil Economique et Social ainsi que (v) le Conseil National de la Communication.

Tous ces Conseils sont prévus comme des organes consultatifs chargés de suivre régulièrement l'état de la situation dans leurs domaines d'intervention respectif par des réflexions, des conseils, des propositions de politiques, de lois et de programmes. Les états des lieux ainsi dressés seront consignés dans des rapports annuels adressés aux autorités politiques.

Il est précisé que ces Conseils seront mis en place par l'Etat en vue d'assurer une large participation des citoyens à la

gestion des affaires publiques et que le Gouvernement leur garantira les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

En initiant ce rapport, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, O.A.G en sigle, poursuit un objectif global de contribuer à l'amélioration du fonctionnement de ces Conseils et à la satisfaction des attentes des citoyens à leur endroit.

De manière plus spécifique, les objectifs poursuivis consistent à :

Faire une analyse approfondie des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des Conseils Nationaux ;

Dégager les forces, les faiblesses et les opportunités du fonctionnement des Conseils Nationaux ;

Evaluer les risques liés au fonctionnement des Conseils Nationaux ;

Relever les attentes des citoyens à l'endroit des Conseils Nationaux ;

Faire des propositions de solutions concrètes en vue d'un meilleur fonctionnement de ces organes.

### **L'analyse des textes.**

L'analyse des textes régissant le fonctionnement des Conseils Nationaux révèle les constats majeurs suivants :

Sur le Conseil National de la Communication

Des missions partagées avec le Ministère des Télécommunications, de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement ;

L'élargissement par la loi de la nature et des missions constitutionnelles du Conseil;

La confusion dans la loi des missions consultatives et décisionnelles ;

L'inexistence dans la loi de dispositions relatives à la mission de régulation du Conseil;

L'absence de dispositions relatives aux règles de procédure en général et celles suivies pendant l'instruction des saisines devant l'instance de régulation ;

L'absence de dispositions régissant la collaboration entre le CNC, le Ministère des Télécommunications, de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement et les organes d'autorégulation des medias ;

Une organisation très parcellaire qui ne tient pas compte de toutes les missions du Conseil, notamment l'absence de commissions ou de services en charge des missions essentielles ;

La coexistence dans la loi de dispositions affirmant l'autonomie et l'indépendance du Conseil et d'autres maintenant une tutelle administrative du Ministère des Télécommunications, de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement.

Sur le Conseil Economique et Social

Une limitation par la loi du Conseil à la seule mission d'expertise et omission de la mission de représentation des intérêts des catégories socio professionnelles ;

Des lacunes dans les dispositions sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil ;

Absence de dispositions relatives aux moyens du Conseil ;  
Absence totale de procédure de saisine des organes ;  
Une substitution inacceptable du Règlement d'ordre intérieur à la loi particulièrement au niveau du statut et des moyens du Conseil ;

Des lacunes dans les dispositions relatives au statut des membres du Conseil.

Sur le Conseil National de Sécurité

Un élargissement par la loi des missions constitutionnelles du CNS ;  
L'inexistence de l'essentiel des dispositions sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil.

### **Le bilan des forces et des faiblesses, opportunités et risques**

Après avoir fait l'état des lieux sur les textes fondateurs et le fonctionnement des Conseils, le rapport dresse le bilan des forces et des faiblesses du Conseil National de la Communication et du Conseil Economique et Social.  
Le peu d'éléments à son sujet n'a pas permis d'élaborer le bilan des forces et des faiblesses du Conseil National de Sécurité.

## Sur le Conseil National de la Communication

Sur les forces du Conseil National de la Communication, le rapport note (1) le fondement constitutionnel et le prestige assuré par le mode de nomination des membres du Conseil, (2) l'indépendance assurée par les textes fondateurs, (3) la présence d'instruments légaux et réglementaires ; (4) la cohésion et l'« indépendance » de l'équipe ; (5) l'autonomie de gestion et (6) la « fluidité » des rapports avec ses partenaires privilégiés (Maison de la Presse-Observatoire de la Presse Burundaise - IPP - Ministère en charge de la Communication...).

Sur les faiblesses, le rapport relève (1) des textes de loi régissant les medias lacunaires ; (2) un défaut de représentativité dans sa composition; (3) une faible capacité organisationnelle et opérationnelle; (4) un équipement obsolète ; (5) un manque de visibilité, de stratégie de communication et défaut de redevabilité ; (6) une insuffisance de moyens.

Sur les opportunités, le rapport dégage (1) l'existence d'organes d'autorégulation et organisation dynamique des medias, (2) l'existence de canaux de communication dans les Ministères et les Administrations publiques; (3) l'ouverture du CNC vers l'extérieur et l'appui des bailleurs de fonds ; (4) l'existence d'institutions de formation en communication ; (5) la libéralisation du secteur de l'information et de la communication ; (6) l'existence d'un fonds d'appui aux medias et (7) la spécialisation croissante des journalistes.

Sur les risques, le rapport met en exergue (1) un manque de volonté politique, une instrumentalisation politique, la



multiplicité des medias et complexité de régulation ; (2) un défaut de professionnalisme de certains professionnels des medias ; (3) le faible niveau d'éducation civique des citoyens ; (4) l'instrumentalisation du CNC ; (5) le dysfonctionnement des organes d'auto régulation et (6) une solidarité pas toujours professionnelle des gens des medias et de la communication.

### Sur le Conseil Economique et Social

Sur les forces du Conseil Economique et Social, le rapport note (1) le fondement constitutionnel constant depuis 1992 et (2) l'expertise des membres.

Sur les faiblesses, le rapport constate (1) des textes lacunaires ; (2) une absence d'équipe permanente, (3) l'indisponibilité des expertises internes, (4) un fonctionnement léthargique (5) un défaut de représentativité, de redevabilité et de visibilité, (6) insuffisance des moyens de fonctionnement.

Sur les opportunités du CES, le rapport relève que le CES pourrait capitaliser son ouverture vers l'extérieur par sa participation à des réseaux comme l'Association Internationale des Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires (AICESIS), l'Union des Conseils Economiques et Sociaux et institutions Similaires d'Afrique (UCESA) et la Communauté Est Africaine pour revendiquer sa place au sein des institutions républicaines.

Sur les risques du CES, le rapport constate un manque de volonté politique évident, spécialement dans les matières où

les avis du CES sont obligatoirement requis et déplore qu'il n'y ait pas de sanction à ce manquement.

Le rapport souligne que les missions du Conseil Economique et Social étant aujourd'hui largement exécutées par des expertises extérieures, celles-ci risquent de le supplanter définitivement si rien n'est fait pour doter le Conseil d'une équipe d'experts permanents.

### Sur le Conseil National de Sécurité

Bien qu'il soit encore au stade d'organisation, le CNS est en fonction depuis la nomination de ses membres en novembre 2008. Il est difficile de faire le bilan des forces et des faiblesses d'un organe dont certaines des activités ne peuvent, par leur nature, être rendues publiques.

Partant de la Constitution et de la loi organique, le rapport relève quelques éléments.

Sur les forces du CNS, le rapport note que le CNS a un fondement constitutionnel et une composition est des plus renforcées. Faite de 17 membres dont 8 membres de droit sont le Président et ses deux vice-présidents, les Ministres ayant respectivement dans leurs attributions la Sécurité Publique, l'Intérieur, les Relations Extérieures, la Défense Nationale et la Justice, le CNS est un mini conseil des ministres dont les décisions sont immédiatement exécutées.

Sur les faiblesses, le rapport relève l'absence de textes, l'absence de structures et de mémoire institutionnelle.

Le rapport constate que le caractère secret de certaines de ses délibérations conduit le CNS à ne rendre publiques que des informations distillées.

Sur les risques, le rapport note que le CNS est en soi un pôle de décision. En matière de sécurité, il fait office de Conseil des Ministres et se substitue aux services techniques créant ainsi confusion des missions et duplication des rôles.

### **Les attentes des citoyens.**

Les attentes des citoyens par rapport aux prestations des Conseils ont été relevées au regard de leurs missions respectives.

#### Sur le Conseil National de la Communication

Le rapport constate que le CNC est un organe inconnu du grand public qui n'a connaissance de son existence qu'à l'occasion de questions polémiques d'actualité. Le rapport déplore à ce sujet le manque de visibilité et une absence totale de stratégie de communication du CNC.

Le rapport constate ensuite que la composition du CNC est un sujet de déception pour les professionnels des médias qui revendiquent depuis longtemps d'y être représentés par leurs délégués tandis que d'autres groupes doutent de sa capacité à transcender les sollicitations politiques, particulièrement en sa qualité de régulateur des médias.

Les saisines limitées du CNC procèdent partiellement de ces considérations mais aussi de la méconnaissance de ce recours. Le rapport estime que la loi devrait organiser la procédure de saisine tandis que le CNC devrait développer une stratégie de communication sur ses missions.

La publication de ses rapports est un des moyens de rendre compte aux citoyens.

Le rapport note avec les partenaires que très peu d'initiatives ont été prises par le CNC pour appuyer le domaine de la communication en renforcement des capacités, en appui matériel direct ou indirect ou la promotion de la législation.

### Sur le Conseil Economique et Social

Les missions constitutionnelles du CES désignent les institutions publiques comme ses partenaires naturels. C'est une des raisons pour lesquelles le citoyen ordinaire n'a pas beaucoup d'attentes d'un organe avec lequel il n'a pas de rapport direct et dont il ignore jusqu'à l'existence.

Le rapport déplore cependant que le CES soit aussi méconnu des institutions publiques soit par ignorance de ses missions, par commodité pour celles qui n'auront pas pris en compte sa préalable intervention dans leur programmation ou celles qui préfèrent trouver l'expertise recherchée au sein de leurs organes internes ou dans des institutions privées.

La composition du CES laisse même indifférents les groupes socio professionnels qui, sous d'autres cieux, y voient un forum d'expression et de défense de leurs intérêts.

### Sur le Conseil National de Sécurité.

Comme les autres conseils, le Conseil National de Sécurité est très peu connu du public qui ne le découvre que par quelques communiqués radiodiffusés à l'issue de la tenue des séances du Conseil.

La connaissance de ce Conseil est d'autant plus difficile que ledit Conseil s'organise encore.

L'intérêt et les attentes du citoyen sont plutôt portés sur les résultats observables qu'il attribuera aux institutions et services dont il sait être en charge de la sécurité. La composition du CNS autorise à la petite minorité qui a connaissance de l'existence du CNS la confusion entre CNS et Gouvernement.

## **Les recommandations**

Les observations ayant été faites sur le fonctionnement des Conseils, leurs forces et faiblesses, les attentes des citoyens à leur endroit, le rapport avance des recommandations.

## **Recommandations relatives au Conseil National de la Communication**

### **Au Parlement :**

Adopter une nouvelle loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication.

La loi corrigerait les lacunes relevées en revoyant et en complétant les dispositions relatives à sa composition, à ses organes, à son organisation, en agencant mieux et en regroupant les dispositions éparses traitant d'un même sujet sous un seul titre, en fixant le statut des membres du Conseil et en le dissociant de celui du personnel d'appui.

Les dispositions relatives à sa composition refléteraient le caractère multisectoriel et représentatif du Conseil.

Les dispositions sur la procédure seraient plus étoffées et couvriraient tous les organes du Conseil. Les dispositions relatives à la procédure suivie en matière de saisine feraient l'objet d'un intitulé propre.

Les dispositions relatives à l'organisation du Conseil tiendraient compte de ses missions et organiseraient ses structures en conséquence. Elle consacrerait la création obligatoire de quelques commissions essentielles à l'accomplissement de sa mission et la remise à l'honneur du secrétariat d'instruction.

Les dispositions sur le Statut feraient une distinction nette entre le statut des membres du Conseil et celui du personnel d'appui.

La loi désignerait l'organe compétent pour recruter ce personnel ainsi que les modalités de recrutement.

La loi éviterait les références faites aux lois générales quand la matière relève d'une loi particulière.

Adopter une nouvelle loi sur la presse.

La nouvelle loi rassemblerait tous les textes régissant les medias en tenant compte des préoccupations exprimées par les professionnels et d'autres partenaires, notamment la liberté de la presse, la protection des sources, la dépenalisation des délits de presse, la légalité des sanctions. Requérir les avis techniques du Conseil avant l'adoption de la nouvelle loi sur la Presse et sur le Conseil.

Exploiter les rapports annuels lui transmis par le Conseil.

Accorder des moyens suffisants au Conseil.

Respecter l'indépendance du Conseil.

### **Au Gouvernement :**

Initier la procédure d'adoption d'une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication.

Prendre les textes d'application nécessaires pour l'application de la nouvelle loi. Mettre en place les mécanismes de mise en œuvre des missions de promotion des medias contenues dans le décret portant organisation et fonctionnement du Ministère en charge de la Communication.

Renforcer les postes de porte parole et développer une politique de communication au sein des Ministères et des Administrations publiques.

Diffuser les textes régissant les medias.

Requérir les avis du Conseil chaque fois que la loi l'impose et autant de fois que de besoin.

Respecter et faire respecter l'indépendance du Conseil.

Respecter et appliquer les lois régissant les medias.

Donner suite et publier les rapports annuels du Conseil.

### **Au Conseil National de la Communication :**

Initier la préparation du projet de loi régissant le Conseil.

Adopter un règlement d'ordre intérieur conforme à la nouvelle loi.

Jouer pleinement son rôle de conseiller technique du Gouvernement en matière de communication en produisant et communiquant sur ses avis et ses rapports.

En attendant la nouvelle loi, adapter les organes aux missions du Conseil et adopter un manuel de procédures y relatif.  
Procéder à une concertation avec les medias sur la carte professionnelle.

Renforcer les capacités des membres du CNC et du Bureau particulièrement dans les domaines couvrant leur mission comme la régulation des médias et la communication.

Développer, en concertation avec les organisations des professionnels des medias, un plaidoyer pour l'aide aux médias.

Affirmer son indépendance.

Publier ses rapports.

### **Aux professionnels des medias et de la communication :**

Eviter un journalisme et une communication militants.

Renforcer les mécanismes d'autorégulation.

Développer des relations de collaboration avec le Conseil National de la Communication.

Promouvoir la responsabilité sociale des medias ainsi que la responsabilité professionnelle des chefs de rédaction.

Renforcer les capacités des ressources humaines au sein des medias.



## **Recommandations relatives au Conseil Economique et Social**

### **Au Parlement :**

Adopter une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social.

La nouvelle loi devrait prévoir un statut revalorisant le Conseil pour sa fonctionnalité, son rang et sa visibilité au vu des normes régionalement et internationalement admises<sup>1</sup>.

Elle étendrait les missions du Conseil à la mission de représentation en l'élargissant aux représentants des différents secteurs socio professionnels.

L'organisation du Conseil serait structurée de manière à doter le Conseil d'un « Taskforce » permanent et d'un personnel d'appui qui feraient face aux missions essentielles du Conseil notamment les avis obligatoires, les études et les recommandations.

La loi tiendrait compte dans la prévision des sessions des programmations responsives répondant aux sollicitations des autorités et normatives qui anticipent sur les saisines et conduisent des études et analyses par auto saisine.<sup>2</sup>

La loi devrait prévoir la saisine du CES dans le processus législatif et les sanctions y attachées.

---

<sup>1</sup> Recommandations issues du rapport final de l'Atelier sur le diagnostic et le renforcement des capacités du Conseil économique et social ; Bujumbura, octobre 2010, p.7

<sup>2</sup> Recommandations issues du rapport final de l'Atelier sur le diagnostic et le renforcement des capacités du Conseil économique et social ; Bujumbura, octobre 2010, p.24

Vérifier que le processus législatif a été respecté chaque fois qu'il est saisi d'un texte requérant la consultation obligatoire du CES.

Accorder au Conseil les moyens budgétaires nécessaires et confirmer son autonomie de gestion.

Exploiter les rapports annuels du Conseil

### **Au Gouvernement :**

Engager le processus de préparation du projet de loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social.

Renforcer le personnel du Conseil par la mise en place d'un taskforce d'experts et engager un personnel d'appui capable de lui faciliter l'accomplissement de ses missions.

Respecter la loi et faciliter les missions du Conseil par des saisines introduites dans des délais raisonnables.

Prendre en compte les avis, les recommandations, les études et les rapports du Conseil.

Créer un environnement favorable et des relations de collaboration propices au bon fonctionnement du Conseil.

Publier les rapports du Conseil.

## **Au Conseil Economique et Social :**

Adopter un règlement d'ordre intérieur conforme à la nouvelle loi qui tiendrait compte des nouvelles structures et des procédures adaptées.

Prendre des initiatives dans la conduite des études et provoquer s'il le faut les saisines obligatoires en saisissant les administrations intéressées.

Adopter les manuels de procédure nécessaires à son bon fonctionnement.

Mettre en place une politique de communication avec les autres institutions de la République sur ses missions.

Planifier les activités de ses structures et revoir la durée et la régularité des sessions qui pourraient être plus longues mais moins nombreuses.

Organiser des sessions de formation des membres du Conseil et du personnel.

Organiser le suivi des recommandations adressées au Conseil lors des sessions.

Publier et partager ses rapports annuels avec d'autres secteurs et partenaires intéressés

## **Aux catégories socio professionnelles :**

Mener un plaidoyer pour leur représentation au Conseil.

Appuyer l'adoption d'une nouvelle loi.

Saisir le Conseil de projets et/ou conflits socio professionnels.

Suivre de près la prise en compte des avis et recommandations du Conseil.

Relayer les activités du Conseil dans leurs organisations respectives et auprès de la population.

## **Recommandations relatives au Conseil National de Sécurité**

### **Au Parlement :**

Adopter une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de Sécurité.

La nouvelle loi devra corriger les lacunes de la loi en vigueur en la complétant sur des questions essentielles relatives à la composition et à l'organisation du Conseil.

Les dispositions relatives à la composition du Conseil devront revoir la pertinence de la présence des membres autres que ceux de droit au sein du Conseil et le poids de leurs contributions.

Les dispositions relatives à l'organisation arrêteront des structures permanentes permettant au Conseil d'accomplir ses missions.

La loi devra aussi établir une distinction nette entre les missions du CNS et les attributions des autres services techniques en charge de la sécurité.

Allouer au Conseil les moyens de fonctionnement.

### **Au Gouvernement :**

Engager le processus de préparation du projet de la nouvelle loi.

Mettre en place les textes et les organes de fonctionnement du Conseil National de sécurité.

### **Au Conseil National de Sécurité.**

Prendre l'initiative de la préparation de la nouvelle loi sur le Conseil National de Sécurité.

En attendant la nouvelle loi, adopter un règlement d'ordre intérieur qui permettrait au CNS de fonctionner.



## **0. Introduction**

### **0.1. Contexte**

La Constitution du 18 mars 2005 prévoit la mise en place de cinq Conseils Nationaux: le Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation, l'Observatoire National pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, le Conseil National de Sécurité, le Conseil Economique et Social ainsi que le Conseil National de la Communication.

Il faudra pourtant une année après la promulgation de la Constitution du 18 mars 2005 pour que la loi organique portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social soit adoptée. L'on attendra deux ans et 7 mois pour le Conseil National de la Communication et trois ans et demi pour le Conseil National de Sécurité.

La nomination des membres des Conseils et la mise à leur disposition de quelques moyens de fonctionnement seront aussi différés.

Le Conseil National pour l'Unité Nationale et la Réconciliation, l'Observatoire National pour la prévention et l'éradication du génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité ne sont toujours pas organisés.

C'est dire que les Gouvernements ont montré peu d'empressement à l'installation de l'un ou l'autre Conseil. Les intérêts en jeu, les pressions extérieures et l'usage que les pouvoirs publics pourraient tirer de l'existence de l'un ou

l'autre Conseil déterminent le degré d'évolution et le rythme de fonctionnement de ces Conseils.

C'est sans doute la raison pour laquelle le Conseil National de la Communication est plus élaboré avec un fonctionnement plus régulier alors que celui du Conseil Economique et Social est encore embryonnaire quand le Conseil National de Sécurité est encore au stade de la mise en place des organes. Le déséquilibre des parties réservées à chaque Conseil dans le présent rapport procède de cet état de fait.

Il faut aussi relever que les Conseils Nationaux n'ont pas été en mesure de satisfaire pleinement aux attentes des citoyens sans que les pouvoirs publics soient les seuls à blâmer.

La modicité des moyens mis à leur disposition et quelque fois le détournement de leurs missions ne justifient pas en effet que les Conseils ne s'organisent et n'exercent les larges pouvoirs d'initiative, d'anticipation et de suivi que la Constitution et les textes d'application leur reconnaissent.

## **0.2. Objectifs du rapport**

Les Conseils Nationaux sont prévus par la Constitution. Cette dernière leur a assigné des missions qu'ils doivent accomplir conformément aux lois et à la satisfaction des citoyens. Il leur est demandé de rendre compte de leurs actions par la production de rapports qu'ils doivent adresser annuellement au Gouvernement et aux institutions représentatives de la population.

Par ce rapport d'analyse du fonctionnement des Conseils Nationaux, l'OAG poursuit un objectif global de contribuer à la



promotion de la bonne gouvernance à travers une analyse du fonctionnement adéquat des Conseils Nationaux et l'évaluation du degré de satisfaction des attentes des citoyens à leur endroit.

De manière plus spécifique, les objectifs spécifiques poursuivis consistent à :

Faire une analyse approfondie des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des conseils nationaux ;

Dégager les forces, les faiblesses et les opportunités du fonctionnement des conseils nationaux ;

Evaluer les risques liés au fonctionnement des Conseils Nationaux ;

Faire des propositions de solutions concrètes pour un meilleur fonctionnement des conseils nationaux.

### **0.3. Méthodologie de travail et articulation du rapport**

La méthodologie a été adaptée à l'objectif de la mission qui consiste en l'analyse des textes qui régissent les conseils nationaux en relevant les insuffisances et les incohérences qu'ils contiennent et leur impact sur le fonctionnement.

Le travail a d'abord porté sur la collecte des textes législatifs et réglementaires ainsi que les études réalisées sur le sujet.

Dans la démarche de compréhension du fonctionnement des Conseils Nationaux, des interviews ont été conduits avec les membres actuels et anciens des Conseils, le personnel d'appui, et des descentes dans les bureaux pour visiter les documents disponibles.

Des acteurs de la société civile et des citoyens ordinaires ont été approchés pour juger de la visibilité des Conseils et des attentes des citoyens à leur endroit.

Le rapport est conçu en trois chapitres, chacun consacré à un Conseil National. A l'intérieur de chaque chapitre, l'analyse du fonctionnement du Conseil concerné suit l'articulation de la loi qui le met en place avec chaque fois des observations relatives aux missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil là où elles étaient relevées.

Après l'analyse des textes, le rapport dégage les forces, les faiblesses, les risques et les opportunités, les attentes des citoyens et clôt le chapitre par les conclusions et recommandations.

## **CHAPITRE 1. : LE CONSEIL NATIONAL DE LA COMMUNICATION : UNE AUTORITE ADMINISTRATIVE INDEPENDANTE ?**

Le Conseil National de la Communication est un organe familier dans le paysage institutionnel burundais.

La loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication est en effet une réédition d'autres textes de loi mettant en place cet organe qui a été successivement prévu par le Décret-loi N°1/01 du 4 février 1992 et le Décret - loi N°1/39 du 26 novembre 1992 régissant la Presse au Burundi, le Décret - loi n°1/001/96 du 13 septembre 1996 portant Système Institutionnel de Transition, le Décret - loi N°1/006 du 21 mars 1997 ainsi que la Constitution du 18 mars 2005.

La Constitution définit cet organe par sa mission générale de veiller à la liberté de la communication audio-visuelle et écrite dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

La Loi organique N°1/18 du 25 septembre 2007 qui en précise les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement l'institue comme une autorité administrative indépendante chargée de réguler la liberté de la communication écrite et audiovisuelle dans le respect de la loi, de l'ordre public, les bonnes mœurs et les droits d'autrui et étend sa compétence sur tous les médias œuvrant sur le territoire burundais quel que soit leur statut juridique.

La loi organique ajoute à l'article 284 de la Constitution une nuance et une définition intéressantes :

D'abord à la mission qui n'est plus de veiller mais de réguler la liberté de la communication audio-visuelle et écrite.

La loi organique insiste donc sur le rôle de régulation du Conseil National de la Communication.

La loi définit ensuite le CNC comme une autorité administrative indépendante introduisant ainsi une dénomination que la Constitution n'a pas utilisée.

L'autorité administrative indépendante est une catégorie juridique encore inconnue dans notre vocabulaire juridique<sup>3</sup>. C'est un emprunt qui correspond, cependant, à la nature et aux missions que la loi entend donner au CNC.

En effet, une autorité administrative indépendante est une Institution de l'Etat, chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le Gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement.

Le CNC répond, à tout le moins dans les textes, aux caractéristiques d'une autorité (disposant d'un certain nombre de pouvoirs : avis, recommandation, décision, réglementation, sanction) ; administrative (agissant au nom de l'Etat et certaines compétences dévolues à l'administration lui sont dévolues (ex : le pouvoir réglementaire) ; et indépendante à la fois des secteurs contrôlés mais aussi des pouvoirs publics.

Le CNC a aussi les pouvoirs d'une autorité administrative indépendante qui sont des pouvoirs d'avis ou de recommandation, de décision individuelle (l'autorisation

---

<sup>3</sup> Loi du 6 janvier 1978 créant la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)

d'exercer une activité) de réglementation non autonome et enfin de sanction (suspendre l'autorisation d'émettre d'une radio).

### **1.1. Des missions du Conseil National de la Communication.**

La Constitution du 18 mars 2005 institue le Conseil National de la Communication au point 5 du Titre XII et se contente d'énoncer sa mission, laissant à une loi organique le soin d'en préciser les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement.

Cette mission est ainsi libellée à l'article 284 :

Le Conseil National de la Communication veille à la liberté de la communication audio-visuelle et écrite dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Le Conseil National de la Communication a, à cet effet, un pouvoir de décision, notamment en matière de respect et de promotion de la liberté de presse et d'accès équitable des diverses opinions politiques, sociales, économiques et culturelles aux médias publics.

Le Conseil National de la Communication joue également un rôle consultatif auprès du Gouvernement en matière de communication.

Ces missions sont reprises et complétées par la Loi organique N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC et le Règlement d'Ordre Intérieur adopté le 20 janvier 2009.

La Constitution reconnaît donc au CNC des missions de deux ordres ; les unes à caractère décisionnel et les autres de nature consultative.

### **1.1.1. Des missions à caractère décisionnel.**

Le CNC a une mission générale de veiller à la liberté de la communication audiovisuelle et écrite dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs et des droits d'autrui et a, à cet effet, un pouvoir de décision notamment en matière de respect et de promotion de la liberté de presse et d'accès équitable des diverses opinions politiques, sociales, économiques et culturelles aux médias publics.

Cette mission énoncée de façon très générale est plus précisée dans la loi organique du 25 septembre 2007 qui dispose en son article 6 qu'en matière décisionnelle, le CNC a pour mission de :

- Garantir l'indépendance, notamment en matière d'information, des médias publics et privés.

C'est une mission que les membres du CNC reconnaissent comme difficile. L'indépendance des médias, surtout privés, en matière d'information est diversement appréciée par les pouvoirs publics qui les accusent de dépasser les limites de l'information pour verser dans des prises de position plus ou moins politiques. Si les premiers jugent souvent les médias par les intentions, le CNC dit travailler sur le contenu, ce qui aboutit souvent à des appréciations différentes.

Le Conseil joue à ce stade le rôle de conseiller du pouvoir et d'arbitre entre celui-ci et les medias.

Cette mission est généralement comprise par le CNC comme une obligation de ne pas faire, ne pas être une entrave, alors que du côté des médias, le CNC est attendu pour prendre des initiatives dans le sens de la promotion des lois et la recherche de moyens garantissant effectivement l'indépendance des médias. La loi dont question est particulièrement la loi sur la presse dont les médias attendent la dépenalisation des délits de presse et l'instauration de peines subsidiaires comme les amendes en cas de manquements.

- Garantir le libre accès aux sources d'information.

Cette mission est aussi diversement comprise par le CNC et les medias. Le CNC dit s'acquitter de sa mission en s'assurant que les médias publics et privés ont également accès aux informations détenues par les services publics. Le CNC est en effet en constante relation avec les porte parole des Ministères et les Administrations pour leur expliquer qu'il est de leur intérêt de livrer l'information à tous les médias.

Il n'empêche qu'un déséquilibre flagrant s'observe dans la livraison de l'information, les services publics s'adressant évidemment aux médias publics et à certains medias privés qui leur seraient proches.

C'est un statu quo dont tout le monde s'accommode. Chacun ayant choisi son camp, même les medias victimes ne portent pas plainte auprès du CNC. Aucune plainte n'est en effet enregistrée au CNC pour ce motif.

Garantir le libre accès aux sources d'information est aussi compris par le monde des medias comme le devoir du CNC de protéger les medias parfois mis en difficulté pour révéler leurs

sources d'information, notamment au niveau des services judiciaires.

Le CNC dit devoir s'effacer chaque fois qu'un dossier judiciaire est ouvert à charge d'un journaliste. Son devoir de protection commanderait justement de rappeler que la protection des sources est protégée par la loi<sup>4</sup> et qu'il faudrait des circonstances particulières pour y déroger.

Cette précision devrait être intégrée lors de la révision de la loi sur la presse.

- Garantir de façon équitable le libre accès des partis politiques, des syndicats, des associations et des citoyens aux moyens tant publics que privés d'information et de communication.

Cette mission est bien accomplie en période électorale où le CNC, pour assurer une saine concurrence des candidats, fixe les règles de conduite, de programmation et de diffusion aux médias quel que soit leur statut juridique.

Elle ne peut par contre être étendue au-delà de cette période spéciale. Le CNC ne serait en effet aucunement fondé à astreindre les médias privés à une telle obligation.

La loi devrait justement circonscrire cette obligation.

- Garantir l'utilisation rationnelle et équitable des médias tant publics que privés par les institutions publiques chacune en fonction de ses missions constitutionnelles.

---

<sup>4</sup> Article 5 du D-L N°1/39 du 26 novembre 1992 régissant la presse au Burundi et Article 8 de la loi N°1/025 novembre 2003 régissant la presse



Le même commentaire que celui développé plus haut vaut aussi pour cette mission. Les institutions publiques s'adressent aux médias de leur choix.

- Veiller au bon fonctionnement des médias et faire respecter les engagements contenus dans leurs cahiers des charges.

Cette mission est sans doute celle dont la compréhension et l'exercice sont les plus controversés.

Exerçant son rôle de régulation, le CNC s'acquitte de cette mission par des conseils, des interpellations et parfois des sanctions infligées aux médias qui enfreignent les règles déontologiques et la loi sur la presse.

Ce rôle de régulateur est perçu plutôt du côté de certains médias comme celui du gendarme ou du policier pris au piège de l'équilibrisme. Ne pouvant ou ne voulant pas sanctionner certains médias, le CNC fermerait les yeux sur des manquements d'autres médias.

De même, la loi ne précise pas si le cahier des charges est celui prévu par l'article 18 de la loi sur la presse et la procédure engagée pour constater et redresser les manquements éventuels.

- Autoriser dans le strict respect du principe d'égalité de traitement entre les opérateurs et dans les conditions prévues par la loi, l'établissement et l'exploitation des installations de radiodiffusion ou de télévision, d'exploitation cinématographique, de presse écrite et des écrits sur internet tant publics que privés.

La loi N°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la Presse au Burundi permet à tout journal, écrit, périodique ou agence de presse sur le Web de publier sans autorisation préalable pourvu qu'ils aient fait la déclaration prescrite à l'article 18.<sup>5</sup>

La lecture des deux lois peut porter à croire qu'il y a contradiction entre les deux à moins que l'on ne comprenne que la déclaration concerne la parution d'un écrit alors que l'autorisation est requise pour l'établissement et l'exploitation des installations. Le rapprochement des deux conditions dans un même article faciliterait la compréhension.

- Examiner les dossiers de demande de carte des professionnels de la presse et d'accréditation des journalistes.

C'est aussi une mission qui n'est pas encore accomplie par le CNC. Elle est par ailleurs jugée sans enjeu par les medias qui la considèrent comme leur revenant de droit. Il reviendra à chaque medium d'en distribuer à ses membres.

- Arrêter les mesures visant le respect de la personne humaine, la protection de l'enfance et de l'adolescence à travers les publications et les émissions diffusées par les entreprises de presse publiques et privées<sup>6</sup>.

Cette dernière mission n'est expressément prévue ni par la Constitution ni par la loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC. C'est un ajout largement justifié par les agressions et menaces réelles que constituent pour la jeunesse certaines publications et

---

<sup>5</sup> Articles 17&18 de la loi n°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi

<sup>6</sup> Un ajout du ROI (article 5)

émissions de presse. C'est aussi un domaine où le CNC n'est pas très visible.

- Produire un rapport annuel qui rend compte notamment du respect par les entreprises et les professionnels de la communication de leurs obligations telles que stipulées par les lois et les règlements en vigueur.

Le CNC produit effectivement des rapports annuels d'activités qui reprennent principalement les activités réalisées comme les interventions régulatrices et les différentes autorisations accordées dans l'année.

L'on ne peut cependant pas dire que ces rapports rendent vraiment compte l'état de la communication dans le pays. Aucune analyse prospective globale n'est faite pour permettre à l'autorité qui reçoit le rapport d'impulser une nouvelle dynamique dans le domaine de la communication.

De même, soumettre un rapport suppose une analyse et un suivi de la part du destinataire qui n'apparaissent nulle part.

De manière générale, il est difficile d'évaluer la marge de décision attribuée au CNC par des missions exprimées dans des termes aussi généraux que garantir l'indépendance, le libre accès aux sources d'information, veiller au bon fonctionnement, surtout que leur réalisation dépend de conditions dont il n'a pas la maîtrise.

### **1.1.2. Des missions de nature consultative.**

La Constitution est très laconique à ce sujet. Elle se limite à dire que le Conseil National de la Communication joue

également un rôle consultatif auprès du Gouvernement en matière de communication.

En matière consultative,

Le Conseil donne des avis notamment sur :

- la qualité et le contenu des programmes audiovisuels et de la presse ;
- la promotion, par le truchement des médias, de la culture nationale et la protection des valeurs fondamentales de la société ;
- la formation dans le domaine de la presse et de la communication.

Cette dernière mission est l'une des missions les plus importantes que le CNC devrait jouer pour la promotion des medias. Le CNC est très critiqué pour son inertie dans le domaine ; le manque de moyens ne constituant pas aux yeux des medias une excuse absolutoire.

Le Conseil veille, par ses recommandations et en collaboration avec le Ministère chargé de la Communication au respect de la législation sur la presse, de l'éthique et de la déontologie professionnelles par :

- les Sociétés et entreprises de communication sur le Net;
- les entreprises de communication audiovisuelles, publiques et privées;
- les journaux et publications périodiques, publics et privés;
- les journalistes.

Le Conseil pourra aussi organiser des stages à l'intention des détenteurs de la carte de presse pour journalistes stagiaires, pigistes ainsi que des cours de formation continue et de perfectionnement pour les journalistes professionnels et les techniciens de la communication.

Le Conseil délibère sur toutes les questions intéressant la presse et la communication. Tous les projets ou propositions de lois relatives aux activités de la presse lui sont soumis pour avis et considérations.

En cas de manquements à leurs obligations, le Conseil adresse des observations aux dirigeants des organes ou journalistes défaillants, et le cas échéant, leur inflige des sanctions prévues par la loi sur la presse.

Le Conseil peut aussi saisir le Ministère Public pour des cas plus graves dont les sanctions ne sont pas prévues dans les délits de presse mais pouvant menacer la profession.

En cas de conflits relatifs à l'exercice de la liberté de presse opposant les responsables des organes et les journalistes ou les différents organes de presse entre eux, le Conseil assure l'arbitrage.

La considération que l'on peut faire est que la loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC entretient la confusion entre missions de nature consultative et missions de caractère décisionnel.

La loi devrait regrouper les missions selon leur nature décisionnelle et consultative.

L'on note aussi que le CNC partage certaines de ses missions avec le Ministère des Télécommunications, de l'Information, de la Communication et des Relations avec le Parlement (D-L N° 100/289 du 21 novembre 2011 art 1.5, 6, 9, 12,15 et art 18).

L'autre considération est que, de toutes les missions, celle de régulation des medias est considérée comme de loin la plus importante par le CNC et les medias même si les résultats sont mitigés. L'organisation et le fonctionnement actuels du CNC sont d'ailleurs conçus autour de cet axe, dans l'oubli total des autres composantes de ses missions.

## **1.2. De la composition et de l'organisation du Conseil National de la Communication.**

La composition et l'organisation du Conseil National de la Communication sont régies, conformément à la Constitution par la loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC complétée et précisée par le Règlement d'Ordre Intérieur adopté le 20 janvier 2009.

### **1.2.1. De la composition et de l'organisation du Conseil National de la Communication telles que régies par la loi N°1/18 du 25 septembre 2007.**

La loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC traite de la composition et de l'organisation du CNC en son chapitre III. L'observation que l'on peut faire est que toutes les dispositions sous le chapitre III ne traitent, en définitive, que de la composition du CNC (nombre de membres et milieux de

provenance (art 14) mode de désignation et mandat (art 15), régime des incompatibilités (art 16&17).

Pour être plus complet, le chapitre aurait prévu une section traitant de la composition tandis qu'une autre aurait été consacrée à l'organisation. C'est cette dernière qui aurait parlé de la structure ou des organes du CNC par rapport aux missions lui assignées.

L'article 14 dispose que « Le Conseil est composé de quinze (15) membres choisis dans le secteur de la Communication et dans les divers milieux utilisateurs des médias, selon l'intérêt qu'ils portent pour la communication, la liberté de la presse, d'expression et d'opinion ».

L'article 15 stipule que « Les membres du Conseil sont nommés par le Président de la République en concertation avec les Vice-présidents de la République. Une fois nommés, les membres du Conseil se réunissent et élisent un Bureau Exécutif de cinq membres composé d'un Président, d'un Vice-président, d'un Secrétaire Exécutif, d'un Trésorier et d'un Conseiller Juridique ».

Ces deux dispositions appellent quelques considérations sur la taille du CNC et du Bureau Exécutif, le mode de désignation de ses membres, le mode de représentation, les conditions requises pour être membre ainsi que le mandat des membres du CNC.

Une<sup>7</sup> étude a critiqué la composition pléthorique du CNC comparée à d'autres institutions du genre en Afrique qui ne comptent que des membres dont le nombre oscille entre 7 et 9 de même que la composition du Bureau Exécutif.

L'on verra d'ailleurs plus loin au niveau de l'organisation et du fonctionnement du CNC que cette composition ne rend pas le CNC plus efficient.

La même étude estime que le trésorier et le conseiller juridique ne devraient pas faire partie du Bureau. Le trésorier exécute effectivement des tâches purement administratives. Sa qualité de membre du Conseil et encore moins celle de membre du Bureau ne se justifient pas.

Si l'observation faite à propos du trésorier s'impose, la présence d'un conseiller juridique au Bureau du Conseil National de la Communication apparaît par contre comme une nécessité dont les membres devraient tenir compte lors de l'élection du Bureau ; d'où la nécessité de conditions préalablement établies pour être membre du Conseil et particulièrement du Bureau.

L'on s'interroge ensuite au sujet de la désignation des membres du CNC par le Président de la République en concertation avec les Vice-présidents, dérogoratoire à l'exercice habituel du pouvoir réglementaire du Président établi par l'article 107 de la Constitution. Serait-elle une garantie de

---

<sup>7</sup>Etude réalisée par Me Ntahe Gérard et Me Nyamoya François en 2009 portant sur les Propositions d'avant-projet de loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du conseil national de la communication.



prestige et d'indépendance ou plutôt un gage d'allégeance. D'aucuns penchent pour cette dernière hypothèse quand d'autres sont partagés.

Bien que la Constitution et la loi précisent que les membres du CNC proviennent du secteur de la communication et des milieux utilisateurs des médias, et malgré que 12 membres sur les 15 composant le CNC soient des journalistes ou des gens de la communication, les professionnels des médias estiment encore n'y être pas bien représentés tant qu'ils n'y auront pas eux-mêmes délégués leurs pairs.

A ce sujet, la loi du 25 septembre 2007 marque encore un recul par rapport à l'article 20 du Décret -Loi N° 1/39 du 26 novembre 1992 sur la Presse au Burundi détaillant ainsi la représentation des différents milieux au sein du CNC :

- quatre membres choisis pour leur compétence, expérience et intégrité particulière dont le Président et le Vice-Président ;
- six membres représentant de l'ensemble des usagers de la communication après consultation ;
- quatre représentants de l'Etat.

Un avant Projet de loi validé en septembre 2002 par les professionnels des médias en présence du Ministre de la Communication d'alors avait même proposé que le Conseil soit composé ainsi <sup>8</sup> de:

- deux membres désignés par le Président de la République en concertation avec le Vice-président ;
- un membre désigné par l'Assemblée Nationale ;
- un membre désigné par le Bureau du Sénat ;

---

<sup>8</sup> Etude réalisée par Ntahe Gérard et Nyamoya

- quatre membres élus par les professionnels de la Communication audio-visuelle et de la presse écrite ;
- trois membres représentant la Société Civile, dont un au moins désigné par les Associations féminines.

Ces critères de représentativité sont également retenus par d'autres pays avec lesquels nous partageons la même culture juridique comme la Belgique, la France, et les pays francophones d'Afrique comme la Côte d'Ivoire, le Bénin;<sup>9</sup> où les membres des Institutions du genre sont désignés par le Président de la République et le Parlement et d'autres nommés sur base de propositions provenant d'un large éventail de secteurs (journalistes, juristes, monde des arts, de la culture...)

La loi organique du 25 septembre 2007 fait aussi l'économie des conditions requises pour être membre du Conseil. Elle aurait bien fait de reprendre les propositions que contenait l'avant-projet de loi de 2002.

Quelle que soit la position des uns et des autres, l'on ne peut que souhaiter que la désignation des membres du CNC répondent à certaines valeurs et à certains critères de représentativité.

Une loi pourrait combiner les pertinentes dispositions contenues dans le Décret -Loi N° 1/39 du 26 novembre 1992

---

<sup>9</sup> Les décrets du 24 juillet 1997 & du 27 février 2003 sur le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, Belgique,

La loi du 17 janvier 1989 Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en France ;

La loi Organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), modifiée par la Loi n°93-018 du 27 avril 1994 au Bénin ;

Le décret n° 2011-475 du 21 décembre 2011 pour la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en Côte d'Ivoire.

sur la Presse au Burundi et les propositions avancées par les professionnels des médias dans le Projet de loi dont la question plus haut citée pour ne pas laisser la composition des membres du Conseil à la seule discrétion du pouvoir.

Le monopole et la discrétion du pouvoir dans la désignation des membres du Conseil hypothèque sa crédibilité auprès du public.

Enfin, le mandat de trois ans paraît trop court pour permettre à un organe de réaliser quelques résultats. Le quinquennat est en passe de devenir le terme le plus communément accepté.

L'article 16 dit que « La fonction de membre permanent du Conseil est incompatible avec tout mandat à caractère politique et toute autre fonction permanente ».

L'article 17 dispose enfin que « Aucun membre du Conseil ne peut appartenir à la Direction ou à un Conseil d'Administration d'une entreprise du secteur public ou privé de la communication audiovisuelle, des journaux ou publications périodiques.

Les deux articles garantissent l'indépendance des membres du Conseil et préviennent les trafics d'influence et les conflits d'intérêts.

Cette incompatibilité devrait être étendue à tous les membres du CNC et non aux seuls membres permanents du Comité exécutif d'autant plus que les décisions les plus importantes du Conseil sont prises par l'Assemblée plénière faite de tous les membres.

Certains voudraient même que cette restriction touche les membres des organes dirigeants des partis politiques ou tout simplement tout membre d'un parti politique.

Cette considération ne manque pas de pertinence. La présence de figures proéminentes des organes des partis politiques au sein du Conseil ajouterait à la méfiance ambiante.

Le chapitre sur la composition traite de sujets qui auraient pu trouver leur place au niveau du règlement d'ordre intérieur comme ceux relatifs aux salaires, jetons de présence et autres avantages destinés aux membres du Conseil.

Parlant de l'organisation du Conseil, l'on ne peut ne pas relever l'article 32 sur les dispositions finales qui donne des prérogatives d'approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil au Ministre en charge de la communication.

L'approbation et l'adoption du ROI ne devraient être que de la prérogative du Conseil National de la Communication.

### **1.2.2. De la composition du Conseil National de la Communication par le règlement d'ordre intérieur.**

Le règlement d'ordre intérieur fait référence à la Constitution et à la loi N°1/18 du 25 septembre 2007 et se donne pour mission de définir les règles de fonctionnement du Conseil National de la Communication.

Le règlement d'ordre intérieur dissocie les deux sujets et les traite dans deux chapitres différents, la composition au chapitre III et l'organisation au chapitre IV.

S'agissant de la composition du CNC, le règlement d'ordre intérieur recopie dans son chapitre III le chapitre III de la loi mais l'organise autrement en renvoyant tout ce qui a trait aux salaires, indemnités et autres avantages sous le chapitre sur l'organisation financière et comptable.

### **1.3. De l'organisation du Conseil.**

L'organisation se trouve sous le chapitre IV et traite des organes du CNC et de leurs attributions respectives.

#### **Des organes du CNC.**

Les organes sur lesquels s'appuie le CNC dans son fonctionnement sont :

- L'Assemblée Plénière
- Le Bureau Exécutif<sup>10</sup>.

L'Assemblée plénière comprend les membres du Bureau Exécutif (5) et les membres du Bureau Central (10)<sup>11</sup>

La composition de l'Assemblée plénière prête à confusion. Le Bureau central porte à croire à un organe distinct avec des missions particulières alors qu'il n'en a ni dans la loi ni dans le ROI.

---

<sup>10</sup> Voir article 15 du ROI

<sup>11</sup> Voir article 17 du ROI

## Des attributions des organes

### ➤ L'Assemblée Plénière

Elle est chargée de missions classiques de direction, d'approbation et d'adoption<sup>12</sup> :

- adopter le ROI du Conseil ;
- élire les membres du Bureau Exécutif ;
- mettre en place les commissions permanentes;
- prendre des décisions à l'encontre des organes et /ou des journalistes ayant enfreint la loi ;

Il faut préciser ici que l'article 12 de la loi N° 1/18 du 25 novembre 2007 renvoie à la loi sur la presse<sup>13</sup> pour les sanctions à infliger.

- adopter le budget ;
- approuver le bilan d'exécution du budget ;
- adopter le Plan stratégique et le Plan d'action ;

Un plan stratégique 2009-2011 a été adopté. Il retenait 4 orientations stratégiques :

- garantir la liberté de la presse ;
- préparer les medias à la bonne couverture des élections ;
- renforcer les capacités institutionnelles du Conseil ;
- consolider le partenariat avec les organes d'autorégulation et les associations professionnelles des medias ;
- renforcer le professionnalisme des medias.

---

<sup>12</sup> Voir article 19 du ROI

<sup>13</sup> Article 48 de la Loi N°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la Presse.

Tous ces axes stratégiques rentraient dans les missions du Conseil et correspondaient aux priorités du moment. Il avait même été identifié pour chacun des activités de mise en œuvre. Il était prévu une évaluation à mi parcours.

L'évaluation à mi parcours n'a pas été faite. Les rapports annuels montrent que très peu d'activités de mise en œuvre ont été inscrites au programme et réalisées.

### ➤ Le Bureau Exécutif

Il a pour attributions d'assurer le fonctionnement du Conseil au quotidien<sup>14</sup>

Le règlement d'ordre intérieur complète la loi en assignant à chaque membre du Bureau Exécutif des attributions propres.

### Le Président

Il est reconnu au Président une série de prérogatives (11 au total)<sup>15</sup>. C'est une très longue liste de tâches mineures qui auraient pu être ramassées en quelques points et d'autres renvoyées dans un autre document comme le statut du personnel.

Il est par contre intéressant de relever que le ROI fait partager la fonction de représenter le Conseil auprès des tiers au Président et au Bureau Exécutif. Cette mission ne peut être que celle du Président ou du Vice Président en son absence.

Il est enfin à noter qu'il est reconnu au Président une prérogative exclusive de prendre des mesures transitoires en

---

<sup>14</sup> Voir article 20 du ROI

<sup>15</sup> Voir article 21 du ROI

cas de manquements flagrants et avérés à l'encontre d'un médium fautif en attendant la décision de l'Assemblée Plénière (art 21,10° & 11°).

C'est une prérogative qui laisse une très grande marge de manœuvre au Président. Elle est non seulement « exclusive », discrétionnaire et générale mais pourrait aussi être dangereuse si elle était prolongée. Une prérogative de cette nature devrait être précise dans sa nature et limitée dans le temps.

L'Assemblée plénière devrait être convoquée et se réunirait toutes affaires cessantes. Le mode de délibération devrait être spécialement adapté à l'urgence.

Le règlement d'ordre intérieur devrait faire ressortir cet impératif.

D'aucuns s'accordent, surtout dans le milieu des médias et de la communication, pour dire que cette prérogative ne saurait en aucune façon être comprise comme un pouvoir de sanction comme la suspension ou la fermeture d'un médium.

Cette crainte n'est apparemment pas fondée dans la mesure où l'article 48 de la loi sur la presse qui est la référence en matière de sanction stipule que la suspension et l'interdiction prévues à l'article 47 seront décidées par le Ministre ayant la communication dans ses attributions. Cette décision doit être approuvée par le Conseil National de la Communication dans un délai n'excédant pas un mois. La décision du Conseil National de la Communication est susceptible de recours devant la Cour administrative.



Il est posé ici un problème de légalité des sanctions que le Conseil National de la Communication inflige régulièrement aux medias comme la rédaction d'« un pied » et les autres petites sanctions. Connue en droit pénal, le principe de la légalité des peines voudrait que ne soient prises de sanctions que celles-là expressément prévues par la loi. En vertu de ce principe, le Conseil National de la Communication ne peut infliger aucune sanction qui n'est pas dans la loi sur la presse.

Comme la matière n'est pas pénale, l'invocation de ce principe met encore en lumière l'intérêt de revoir la loi sur la presse par rapport au Code Pénal.

➤ Le vice-président et le Secrétariat exécutif

Ils ont des prérogatives classiques, sauf que les attributions du Secrétaire exécutif rentrent dans trop de détails qui pourraient se retrouver ailleurs dans un manuel de procédures par exemple.

➤ Le conseiller juridique

Il a aussi de nombreuses attributions dont certaines dépassent les prérogatives d'un membre du Bureau comme celle de veiller au respect des textes relatifs à la presse et à la communication ainsi qu'au respect du cahier des charges et des conventions signées avec le CNC. Il n'a pas de pouvoir décisionnel et ne pourrait être sollicité que pour des avis techniques.

## ➤ Le trésorier

Celui-ci n'est pas à sa place. Il devrait se retrouver dans le personnel d'appui. Un trésorier n'a pas pour tâche l'élaboration de la prévision budgétaire qui est une mission dévolue au Bureau et à l'Assemblée plénière.

L'observation générale est que le ROI est déséquilibré dans les attributions des membres avec une trop longue liste d'attributions pour certains membres des organes et presque rien pour d'autres.

### **1.4. Du fonctionnement du Conseil National de la Communication tel que régi par la loi.**

Le fonctionnement du CNC est organisé par la loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CNC en son chapitre IV et traite dans cet ordre :

- du mandat des membres du Conseil, de la révocation et du renouvellement de l'équipe<sup>16</sup>,
- des réunions du conseil, de leur convocation et du mode de délibération,
- des devoirs de réserve, du régime des immunités<sup>17</sup> et du régime disciplinaire,
- des rapports,
- des commissions et de leur nomination.

La loi aurait gagné en clarté en organisant le chapitre en sections séparées, chacune consacrée à un organe distinct

---

<sup>16</sup> Voir articles 18 et 24 alinéa 2 de la loi N°1/18 du 25 septembre 2007

<sup>17</sup> Voir articles 23 & 24 alinéa 1 de la loi N°1/18 du 25 septembre 2007

avec les attributions lui assignées par rapport aux missions constitutionnelles et légales du CNC ainsi que les procédures propres.

S'agissant des organes et de leurs attributions par rapport aux missions et des procédures, la loi élabore longuement sur le fonctionnement de l'Assemblée plénière mais reste muette sur les procédures.

Il n'y a, par contre, aucune disposition sur la procédure suivie devant l'instance de régulation (la saisine, le champ de compétence, l'instruction, la prise de décision, les significations et les voies de recours possibles)

La loi prévoit la mise en place de commissions permanentes ou ad hoc qui auront pour charge d'étudier des dossiers qui ont un caractère particulier.

En limitant le recours aux commissions pour l'étude de dossiers particuliers, le Conseil sous entend que celles-ci ne seront que des commissions ad hoc comme le précise d'ailleurs le règlement d'ordre intérieur qui précise qu'une commission prendra fin à l'adoption de son rapport.

Cette limitation contredit l'article 26 dernier alinéa qui précise que les travaux de ces commissions concernent notamment le suivi de la loi, des législations (nationale et internationale) touchant à la profession, les droits d'auteur, la formation professionnelle, la protection des données, la radiodiffusion, la presse écrite l'audiovisuel et internet ; toutes activités qui ne sont pas des travaux ponctuels mais des programmes rentrant dans les missions du Conseil.

La loi aurait dû se prononcer sur la création de quelques commissions essentielles, étant entendu que les missions du Conseil ne peuvent pas être couvertes par des commissions ponctuelles.

Le CNC avait en effet créé en 2008 quatre sous-commissions de travail qui avaient en charge :

- la formation continue des professionnels des médias,
- la carte de presse
- le fonds de promotion des médias
- les droits d'auteurs

Ces trois dernières commissions ont terminé leur mandat par la production des rapports respectifs et la rédaction de propositions de projets de loi y relatifs.

Cette structure n'a pas fonctionné faute de budget.

Le CNC avait aussi un service, aujourd'hui suspendu faute de budget ; qui avait fonctionné à satisfaction: le Secrétariat d'instruction.

Composé de deux cadres juristes engagés à temps plein, il appuyait le Conseiller juridique dans le traitement des dossiers introduits par saisine ou auto saisine du CNC.

Le CNC n'a aujourd'hui qu'un seul service : le service du monitoring des medias qui suit au jour le jour les productions des medias par un enregistrement discontinu de toutes les productions audio-visuelles et la presse écrite. Ceux-ci sont astreints au dépôt administratif obligatoire de leurs productions.

Pour cause de modicité des moyens, seuls les medias produisant des journaux d'information et émissions sont

suivis. Les radios confessionnelles, celles qui ne sont pas captées à Bujumbura et toutes les productions sur le Net ne sont pas couvertes.

Le service Monitoring est composé d'une équipe de 5 personnes, cadres recrutés et pas nécessairement du milieu des medias qui analysent les enregistrements et les écrits produits par les medias visés et produisent des rapports hebdomadaires et mensuels contenant nécessairement la proposition de qualification du ou des faits jugés fautifs.

Les rapports produits sont transmis au Bureau Exécutif qui examine particulièrement la qualification des faits pour confirmer ou disqualifier.

Dans les cas jugés sérieux, il est convoqué une réunion élargie aux 15 membres. L'assemblée plénière requalifie, s'il échet, les faits et inflige des sanctions conformément à la loi<sup>18</sup>.

La décision de l'Assemblée Plénière est généralement portée à la connaissance du public.

Les sanctions généralement prises sont par ordre croissant :

- l'interpellation : souvent informelle et consistant en un simple rappel à l'ordre du responsable du médium ;
- la mise en garde qui est une injonction formelle au médium fautif ;
- la suspension et l'interdiction.

---

<sup>18</sup> Articles 47&48 de la loi N°1/025 du 27 novembre 2003 régissant la Presse au Burundi

Les membres du CNC voudraient voir multiplier la panoplie des sanctions pour réserver la suspension et l'interdiction qui sont lourdes de conséquences aux cas les plus graves.

Le projet de loi sur la presse contient justement l'amende comme peine alternative. C'est une sanction plus respectueuse de la liberté des medias mais qui risque de porter un grand coup à ceux, et ils sont nombreux, dont la situation financière est chancelante.

Une condamnation à de lourdes amendes pourrait entrainer une suspension de leurs activités. Certaines législations limitent le montant de ces amendes à un pourcentage du chiffre d'affaires pour ne pas les couler justement<sup>19</sup>.

En cas de dépôt de plainte, le CNC tient toujours à demander un avis facultatif et préalable de l'organe d'autorégulation qu'est l'Observatoire de la Presse au Burundi. Les dossiers sont généralement clos par un arrangement à l'amiable au « tribunal des pairs ».

#### **1.4.1. Du fonctionnement du Conseil National de la Communication tel qu'organisé par le règlement d'ordre intérieur.**

Le règlement d'ordre intérieur traite sommairement du fonctionnement du Conseil.

Il consacre au fonctionnement un chapitre V avec 9 articles consacrés presque exclusivement aux réunions du Conseil et

---

<sup>19</sup> Article 42-1de la loi 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de la communication, Conseil Supérieur de l'Audio visuel en Belgique

mal agencés, les dispositions sur la procédure s'entremêlant sans suite logique.

Rien n'est prévu sur le Bureau Exécutif qui est un organe important du Conseil<sup>20</sup> et le secrétariat exécutif qui est le poumon de toute organisation.

On retrouve, enfin, sous le chapitre fonctionnement du Conseil, une section première<sup>21</sup> sur le fonctionnement des commissions stipulant que, pour l'étude des dossiers particuliers ou spécifiques, le CNC peut constituer des commissions permanentes, spéciales et/ou ad hoc dont la composition et la définition des tâches sont à préciser dans la décision qui les crée. La mission d'une commission prend fin avec l'adoption de son rapport par l'Assemblée plénière.

Une observation à ce sujet est que dans tout le texte, il n'y a qu'une seule section, celle sur les commissions. Pour l'élégance du texte, l'on devrait respecter les subdivisions et garder les chapitres et les paragraphes. Comme elle est unique, il n'y a même pas lieu de parler de section première.

Une autre observation est que le ROI, contrairement à la loi, limite le Conseil dans la mise en place des commissions. Le dernier alinéa de l'article 36 n'intéresse que les commissions ad hoc dont la durée de vie est limitée à l'adoption d'un rapport. Ceci ne peut avoir été l'intention du législateur ou du Conseil lui-même qui se priverait des services de commissions permanentes.

---

<sup>20</sup>Voir chapitre V, articles 27 à 36

<sup>21</sup> Article 36 du ROI

L'observation générale est que toute cette procédure est non écrite. Le propre des règles de procédure est d'être écrites et opposables aux parties dans la mesure où la non observation implique une sanction.

Le chapitre VII sur les droits, devoirs et régime disciplinaire des membres<sup>22</sup>, pourrait être scindé en deux pour qu'une partie rejoigne le chapitre sur la composition et l'autre partie renvoyée au statut du personnel à mettre en place.

L'observation est que le ROI ne peut renvoyer chaque membre du Conseil aux lois et règlements en vigueur en général alors qu'ils sont régis par des lois particulières notamment celle portant missions, composition, organisation et fonctionnement du conseil et la loi sur la presse.

Le ROI devrait renvoyer précisément à ces lois particulières s'agissant des droits et obligations des membres du Conseil.

Astreindre les membres du Conseil à la présence et à la ponctualité dans la même disposition que le devoir de réserve, le secret du délibéré, la neutralité et l'impartialité, la collégialité de prise de décisions et leur défense dans les prises de positions politiques est aussi discutable. Le ROI devrait dissocier le statut et les obligations des membres du Conseil de ceux du personnel d'appui.

L'observation générale est qu'en organisant le fonctionnement du Conseil, le ROI a juste repris les attributions des organes au lieu de préciser les procédures de mise en œuvre des missions leur confiées.

---

<sup>22</sup> Voir chapitre VII du ROI



## **1.5. Des moyens mis à la disposition du Conseil National de la Communication**

La loi n°1/18 du 25 septembre 2007 consacre son Chapitre V à l'organisation financière et comptable. C'est dire que les moyens humains ne sont pas concernés par ce chapitre. Le rapport l'abordera sous le point relatif au statut des membres du Conseil.

Ce chapitre sur les moyens mis à la disposition du Conseil stipule en son article 27 que le Conseil jouit d'une autonomie de gestion des dotations budgétaires mises à sa disposition et qu'il propose aussi son budget annuel.

La dotation budgétaire annuelle du Conseil s'élève bon an mal an à une enveloppe de plus ou moins 200 millions de francs burundais libérés trimestriellement par les services de la Présidence du Burundi. La comptabilité est tenue conformément au Plan Comptable National et soumise à la vérification du Ministère des Finances.

Ce budget est estimé insuffisant par le Conseil et ne lui permettrait pas d'exécuter des programmes prioritaires comme le renforcement des capacités de ses membres et des professionnels des médias.

Le CNC compense son déficit budgétaire par un éventail assez large d'appuis reçus de partenaires variés comme l'Institut Panos Paris (IPP), le BINUB, l'Unesco, l'USAID, le DFID et d'autres. Cet appui est apparu en particulier à la veille des élections générales de 2005 pour le renforcement des capacités en matière de monitoring des médias. L'Unesco appuie le CNC en particulier dans l'organisation des formations des journalistes. L'IPP a fourni au CNC des

moyens pour le monitoring des médias, les salaires du personnel du monitoring, les missions à l'étranger des membres du CNC, ainsi que des consultances en vue du renforcement des capacités. Le PNUD lui a apporté des appuis en termes financiers notamment lors de la tenue en 2001 des Etats Généraux de la Communication.

Le Conseil n'a pas de locaux propres. Il loue un immeuble assez vaste pour abriter ses services. Il dispose aussi de quatre véhicules.

Le CNC dispose d'un équipement qui ne répond pas aux exigences technologiques. Le monitoring des medias est souvent paralysé par l'absence de courant.

L'alinéa 3 de l'article 27 qui stipule que « Toute décision du Conseil ayant un impact sur le budget de l'Etat est sujette à l'approbation du Ministre en charge de la communication » qu'il faut rapprocher de l'article 45 du Règlement d'ordre intérieur n'est pas à sa place sous le chapitre des moyens mis à la disposition du Conseil et devrait être supprimé de la loi pour au moins deux motifs.

Il peut en effet être interprété comme une remise en cause de l'autonomie de gestion du Conseil. Il confond ensuite l'autonomie de gestion et l'autonomie de décision.

Cette disposition doit avoir été empruntée à une ancienne obligation faite aux juridictions connaissant des dossiers mettant en cause l'Etat de soumettre préalablement une décision de condamnation à réparation à une autre instance, en l'occurrence la Commission Nationale des Indemnisations. Cette disposition violant l'indépendance du juge a été finalement revue.

Au lieu de faire intervenir le Ministre en charge de la Communication ou des Finances, la loi devrait s'en tenir au seul recours devant la Cour administrative.

L'article 28 précise que le Conseil ne pourra recevoir de financement extérieur que par les canaux officiels de coopération ou avec leur accord.

Les marchés de travaux, de fournitures et de services répondent aussi à la législation en vigueur.

La comptabilité et le contrôle de gestion suivent aussi les lois en vigueur.

Ces dispositions n'appellent aucun commentaire si ce n'est constater qu'elles répondent absolument aux exigences de bonne gestion.

## **1.6. Du statut des membres du Conseil National de la Communication et de son personnel.**

### **1.6.1. Du statut des membres du Conseil National de la Communication**

La loi organique fixe le mode de désignation des membres du Conseil et la durée de leur mandat (art.15), les secteurs de provenance (art.14) le régime des incompatibilités (art.16&17), les avantages salariaux et autres (art.15), les immunités (art.24).

La loi ne précise pas la position statutaire des membres permanents du Conseil, Sont-ils des mandataires politiques ? Et quid de leur position statutaire par rapport à leurs positions

dans les administrations d'origine? C'est une lacune que la loi aurait dû éviter pour leur sécurité administrative.

L'article 24 alinéa 2 stipule qu'en cas d'incompétence ou de négligence, les membres du CNC peuvent être révoqués sur rapport du Ministre en charge de la Communication.

Cette prérogative contredit l'article premier de la loi en réintroduisant une tutelle administrative du Ministre en charge de la Communication sur un organe que la loi reconnaît comme autorité administrative indépendante.

La loi est aussi muette quant au rang protocolaire des membres du Conseil mais la pratique consacre que le Président du Conseil jouit du rang et des avantages d'un membre du Gouvernement.

Le rang protocolaire et tous les autres avantages découlant du statut de membre du Conseil devraient être consacrés par un texte.

Le règlement d'ordre intérieur traite des droits, devoirs et régime disciplinaire des membres du Conseil sous le chapitre VII (art 40 à 42).

Le moins que l'on puisse dire est que le chapitre VII ne fait aucune distinction et priorisation entre droits, devoirs, avantages, régime disciplinaire et code de conduite des membres du Conseil.

L'on ne peut retrouver en effet dans un même article la reconnaissance des droits et avantages avec d'autres détails comme l'accès aux archives.

De même, la ponctualité ne peut être traitée sur le même pied d'égalité que les éléments autrement plus importants du code

de conduite des membres du Conseil comme le devoir de réserve, le secret des délibérations, la neutralité, l'impartialité, la solidarité des décisions....

De même, le renvoi par le ROI aux lois et règlements en vigueur est une imprécision qui doit être corrigée. Le Conseil est régi par une loi organique et des textes qui lui sont propres. Si référence doit être faite à d'autres lois de portée générale ou particulière, il faudra les préciser dans la loi organique.

### **1.6.2 Du statut du personnel d'appui du Conseil National de la Communication.**

Le personnel d'appui est traité par le ROI sous le chapitre VIII constitué de deux articles (43-44) stipulant que le Conseil peut se faire assister par un personnel d'appui et qu'un règlement intérieur spécifique au personnel d'appui sera mis en place.

La taille du personnel d'appui varie en fonction des disponibilités financières du Conseil National de la Communication. Il est aujourd'hui composé d'un personnel technique de 5 membres chargé du service de monitoring, d'un attaché administratif, de deux secrétaires et de 3 chauffeurs.

Le cahier des charges de l'attaché administratif censé s'occuper du personnel justifie difficilement ce poste en l'état actuel des choses et surtout en présence d'un Secrétaire exécutif qui a parmi ses attributions l'encadrement du personnel.

Le règlement intérieur spécifique au personnel d'appui dont il est question à l'article 44 a été adopté le 28/4/2009. C'est un statut du personnel qui répond aux normes générales de

légalité en ce qu'il respecte toutes les conditions exigées par le Code du Travail.

Ce statut aurait dû précéder les recrutements.

### **1.7. Des forces, des faiblesses, des opportunités et des risques du Conseil National de la Communication.**

<b>FORCES</b>	<b>C. FAIBLESSES</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fondement constitutionnel et prestige assuré par le mode de nomination des membres du Conseil.</li> <li>2. Indépendance assurée par les textes</li> <li>3. Cohésion et « indépendance » de l'équipe</li> <li>4. Autonomie de gestion</li> <li>5. « Fluidité » des rapports avec ses partenaires privilégiés (Maison de la Presse-Observatoire de la Presse burundaise- IPP -Ministère en charge de la Communication...)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Textes de loi lacunaires, inadaptés, non diffusés.</li> <li>2. Partage de missions avec et tutelle du Ministère en charge de la Communication</li> <li>3. Rapports annuels perfectibles et indisponibles au grand public</li> <li>4. Faible crédibilité et manque de visibilité du CNC auprès du public et des medias</li> <li>5. Faible capacité organisationnelle et des membres</li> <li>6. Equipement obsolète</li> <li>7. Insuffisance de moyens</li> </ol>
<b>B. OPPORTUNITES</b>	<b>D. RISQUES</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existence d'organes d'autorégulation et organisation dynamique des medias</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multiplicité des medias et challenge de la régulation.</li> </ol>

<p>2. Organisation des medias en synergie</p> <p>3. Existence des canaux de communication dans les Ministères et les administrations</p> <p>4. Ouverture du CNC vers l'extérieur</p> <p>5. Appui des bailleurs de fond</p> <p>6. Existence d'institutions de formation en communication</p> <p>7. La libéralisation du secteur de l'information et de la communication</p> <p>8. Existence du Fonds d'appui aux medias</p> <p>9. Spécialisation croissante des journalistes</p>	<p>2. Manque de professionnalisme de certains professionnels des medias</p> <p>3. Faible niveau d'éducation civique des citoyens</p> <p>4. Instrumentalisation du CNC.</p> <p>5. Disfonctionnement de quelques organes d'auto régulation.</p> <p>6. Solidarité peu professionnelle du monde des medias et de la communication</p> <p>7. Méconnaissance et inexploitation des rapports produits</p>
---	--

### **Commentaires.**

La Constitution et la loi reconnaissent au Conseil National de la Communication des missions cardinales dans une démocratie. Les pouvoirs publics ne lui en ont pas donné tous les moyens mais des efforts ont été régulièrement déployés particulièrement grâce au dynamisme du secteur qu'il est appelé à réguler. Le schéma ci haut révèle quelques forces, des faiblesses dont il pourrait se débarrasser, beaucoup de risques qui peuvent être minimisés mais surtout des

opportunités énormes qu'il lui tarde à saisir tant la mission dont il est investie est largement soutenue à l'intérieur comme sur le plan international.

L'indépendance proclamée par les textes n'est pas aussi réelle. La loi entretient en effet une ambiguïté quant à l'indépendance et partant aux relations du CNC avec le Ministère en charge de la Communication.

Quelques dispositions de la loi maintiennent en effet une tutelle administrative du Ministère en charge de la Communication<sup>23</sup>. La polémique autour du Projet de loi sur la presse est une illustration de la place reconnue au CNC et de ses avis par le Ministère en charge de la Communication.<sup>24</sup>

Il en est de même des facilités dans les relations avec les partenaires. De relations de pure courtoisie, elles devraient évoluer vers la régulation et la promotion des medias.

La multiplicité des medias et leur organisation interne en associations, synergies et organes d'autorégulation peuvent s'avérer être des opportunités offrant au CNC des canaux de communication et de partenariat et des tremplins, mitigeant ainsi les difficultés du CNC dans ses missions de régulation et de promotion.

---

<sup>23</sup> Articles 24, 27,32 de la loi N°1/18 du 25 septembre 2005

Article 48 de la loi n°1/025 novembre régissant la presse au Burundi

<sup>24</sup> Les professionnels des medias avaient souhaité sans succès connaître le contenu du projet de loi avant son analyse en Conseil des Ministres.



## **1.8. Des attentes des citoyens par rapport aux missions du Conseil National de la Communication.**

Le Conseil National de la Communication est très peu connu du public sauf à l'occasion des quelques sorties médiatiques du Président du Conseil pour mettre en garde les medias pris en défaut. Celles-ci renforcent plus l'image négative du gendarme des medias qu'elles ne renseignent le public sur ses missions.

Beaucoup se posent des questions sur l'indépendance du Conseil par rapport au pouvoir et sur sa capacité à remplir sa mission.

### **1.8.1. Des attentes des citoyens en matière d'indépendance par rapport au pouvoir.**

La caractéristique commune des institutions de régulation des medias devrait être leur indépendance par rapport au pouvoir. Tel que prévu par la Constitution et organisé par la loi, le Conseil National de la Communication a toutes les apparences d'un organe indépendant avec des pouvoirs décisionnels et consultatifs larges.

Dans tous les cas, le Conseil actuel a connu des avancées significatives par rapport à celui mis en place par le Décret-loi du 4 février 1992 qui lui donnait un rôle presque secondaire, les missions d'une instance de régulation que la loi lui reconnaît aujourd'hui restant du ressort du Gouvernement même si les textes actuels régissant le Conseil consacrent encore une tutelle du Ministère en charge de la Communication.

Cependant, le mode de désignation des membres du Conseil par le Président de la République et ses deux Vice-présidents et le profil de chaque commissaire ne rassurent pas totalement les observateurs, le public et les professionnels des médias sur son indépendance effective par rapport aux autorités de nomination et aux pouvoirs publics.

Les prestations du Conseil laissent aussi à désirer. Son immobilisme et son mutisme aux occasions critiques où on l'attendait le plus ont fini par convaincre l'opinion, si pas de son allégeance totale au pouvoir, mais, à tout le moins, de sa frilosité à prendre position en organe indépendant.

Le harcèlement administratif et judiciaire des journalistes, l'intrusion quelque fois intempestive des institutions publiques d'une part, la résistance des médias de l'autre et l'appui de la population qui exige le respect de son droit à être totalement informée, mettent le Conseil à rude épreuve.

Les plus sceptiques dans le monde des médias disent ne rien attendre d'un organe complètement sous la coupe du pouvoir exécutif. Ils n'entendent entretenir que des relations de courtoisie en attendant des jours meilleurs.

Les plus tolérants reconnaissent, sans justifier complètement ses faibles performances, les limites du CNC et souhaiteraient le voir plus proactif.

Il n'en reste pas moins vrai que beaucoup croient que le Conseil est un produit d'un système dont il porte les tares. Les mémorables décisions prises par le Conseil à des moments historiques critiques de la vie politique du pays renvoient infailliblement à cette conclusion.

(En 1996, le CNC a suspendu plusieurs journaux qualifiés de « médias de la haine ». Le 14 juillet 2005, le CNC a suspendu l'exploitation de la Radio Publique Africaine RPA pour cause de dénigrement sur ses antennes de cet organe de régulation des médias).

### **1.8.2. Des attentes par rapport aux autres missions de garantie et de promotion des medias.**

La mission dont le Conseil se soit principalement occupée est la régulation, avec un faible degré de satisfaction d'une partie de ceux qui y sont soumis qui considèrent que le CNC n'a pas les coudées franches par rapport au pouvoir politique.

L'on reconnaît cependant, sans absoudre complètement le Conseil, qu'il a été assigné au Conseil des missions dont la réalisation dépend de facteurs externes dont il n'a pas le contrôle.

Il en est ainsi de la mission de promotion des medias, entendu comme la mobilisation des moyens leur permettant de fonctionner, de la formation, de la réforme du cadre juridique des medias en général, de l'aide directe et indirecte aux medias sont quelques unes des missions <sup>25</sup>auxquelles le Conseil a failli faute de moyens.

L'on ne peut pourtant pas dire que tout est négatif ou que rien n'a été fait. L'opinion se souvient de quelques grandes et courageuses décisions du Conseil.

---

<sup>25</sup> Etas généraux des medias et de la communication, Deuxièmes assises-Gitega ,4-5 mars 2011.p.1

(En janvier 1993, le CNC a restitué au Parti Sahwanya Frodebu le temps d'antenne lui confisqué par les autorités de la RTNB pendant la période pré-électorale.

Le 11 janvier 1994, le CNC a cassé une décision prise par le Ministre de la Communication en date du 22 décembre 1993 portant interdiction du journal « Le Carrefour des Idées.» Le CNC estimait que le Ministre avait outrepassé ses prérogatives.

Le 17 septembre 1998, le CNC a ordonné la réouverture de l'Agence d'information Net Press fermée le 27 mars 1998 par les Services Généraux de Renseignements.

A côté des notes confidentielles sur l'état de la communication que le Conseil National adresse au Président de la République, il devrait aussi développer une stratégie de communication.

## **1.9. Conclusions et propositions**

### **1.9.1. Conclusions**

Les textes régissant le Conseil National de la Communication accusent des lacunes qui handicapent son fonctionnement.

La loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions; composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication comporte entre autres les lacunes suivantes :

- Des missions partagées entre le CNC et le Ministère en charge de la Communication
- La coexistence de dispositions affirmant l'autonomie et l'indépendance du Conseil et d'autres maintenant une

tutelle administrative du Ministre ayant en charge la Communication

- La confusion entre les missions consultatives et décisionnelles dans l'organisation du Conseil
- Une composition pléthorique du Conseil et de son Bureau
- Une absence des procédures en général et spécialement celles relatives à la saisine et la procédure suivie devant l'instance de régulation
- Une organisation très parcellaire qui ne tient pas compte de toutes les missions du Conseil, notamment l'absence de commissions ou de services en charge des missions essentielles
- Le manque de clarté et de justification légale dans certaines exigences notamment les conditions requises pour établir et exploiter des installations et celles exigées pour la publication des écrits des produits et l'ouverture des medias privés aux partis politiques, syndicats, associations aux moyens privés d'information et de communication, le respect du cahier des charges.
- L'absence de statut du personnel.

### **1.9.2. Propositions.**

Le CNC suscite auprès des professionnels des medias et de la communication et de la population en général des interrogations et des attentes quant à ses missions, sa composition, au professionnalisme et à l'indépendance nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

Les professionnels des medias voient en cet organe un gendarme au service du pouvoir quand celui-ci se définit

comme un organe technique indépendant, chargé de la promotion et de la protection des médias.

### **Au Parlement :**

- Adopter une nouvelle loi portant mission, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication qui corrigerait les lacunes relevées en revoyant et complétant les dispositions relatives à sa composition, celle de ses organes, son organisation, en agencant mieux et regroupant les dispositions éparses traitant d'un même sujet sous un seul titre, en fixant le statut des membres du Conseil et le dissociant de celui du personnel d'appui dont il faudra indiquer les modalités d'engagement ,

Les dispositions relatives à sa composition refléteront le caractère multisectoriel et représentatif du Conseil.

Les dispositions sur la procédure seront plus étoffées et couvriront tous les organes du conseil. Les dispositions relatives à la procédure suivie en matière de saisine feront l'objet d'un intitulé propre.

Les dispositions relatives à l'organisation du conseil tiendront compte de ses missions et organiseront ses structures en conséquence. Elle consacrera la création obligatoire de quelques commissions essentielles à l'accomplissement de sa mission et la remise à l'honneur du secrétariat d'instruction.

Les dispositions sur le statut feront une distinction nette entre le statut des membres du Conseil et celui du personnel d'appui.

La loi désignera l'organe compétent pour recruter ce personnel ainsi que les modalités de recrutement.

La loi évitera les références faites aux lois générales quand la matière relève d'une loi particulière.

- Adopter une loi sur la presse qui rassemble tous les textes régissant les medias et qui tienne compte des préoccupations des medias notamment la dépenalisation des délits, la protection des sources encore mieux affirmée et encadrée.
- Exploiter les rapports annuels lui transmis par le Conseil.
- Accorder des moyens suffisants au conseil.
- Requérir les avis techniques du Conseil avant l'adoption de la nouvelle loi sur la presse et sur le conseil.
- Respecter l'indépendance du Conseil.

### **Au Gouvernement :**

- Initier la procédure d'une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication.
- Prendre les textes d'application nécessaires pour l'application de la nouvelle loi.
- Mettre en place les mécanismes de mise en œuvre des missions du Ministère en charge de la Communication quant à la promotion des medias conformément au D-L portant organisation et fonctionnement de ce Ministère
- Renforcer le poste de porte parole et développer une politique de communication au sein des ministères et des administrations.
- Diffuser les textes régissant les medias.

- Requérir les avis du Conseil chaque fois que la loi l'impose et autant que de besoin.
- Respecter l'indépendance du Conseil et appliquer les lois régissant les medias.
- Examiner et donner suite aux rapports annuels du Conseil.

### **Au Conseil National de la Communication**

- Initier la préparation du projet de loi régissant le Conseil
- Adopter un règlement d'ordre intérieur conforme à la nouvelle loi
- Jouer pleinement son rôle de conseiller technique du Gouvernement en matière de communication en produisant des rapports sur l'état de la communication
- En attendant la nouvelle loi, adapter les organes aux missions du conseil et adopter un manuel de procédure y relatif
- Procéder à une concertation avec les medias sur la carte professionnelle.
- Renforcer les capacités des membres du CNC et du bureau particulièrement dans les domaines couvrant leur mission comme la régulation des médias et la communication
- Développer en concertation avec les organisations des professionnels des medias un plaidoyer pour l'aide aux médias
- Publier ses rapports et les partager avec les autres partenaires
- Affirmer son indépendance
- Renforcer les capacités des medias



**Aux medias :**

- Eviter un journalisme et une communication militants.
- Renforcer les mécanismes d' autorégulation.
- Développer des relations de collaboration avec le Conseil National de la Communication.
- Promouvoir la responsabilité sociale des medias ainsi que la responsabilité professionnelle des chefs de rédaction.
- Renforcer les capacités des ressources humaines au sein des medias.

## **CAHPITRE II : LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : PARENT PAUVRE DES CONSEILS NATIONAUX**

La genèse des Conseils Economiques et Sociaux montre que ce sont des organes qui se sont transformés et ont adapté leurs avis et analyses à l'évolution des nécessités économiques, sociales, environnementales des pays.

De simples organes consultatifs, ils ont progressivement, par leur auto saisine, influencé les politiques et participé même aux réformes du droit, notamment le droit social.

Le Conseil Economique et Social du Burundi est une institution dont l'existence juridique a été consacrée par la Constitution de 1992. Reconduite dans la Constitution du 18 mars 2005 en son article 280 à 283, elle est aujourd'hui organisée par la loi N° 1/13 du 18 avril 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du CES.

Le Conseil Economique et Social est érigé par la Constitution en un organe consultatif<sup>26</sup> ayant compétence sur tous les aspects du développement économique et social du pays.

L'ajout par la loi du 13 avril 2006 du mot « permanent » donne au CES une nature que l'on ne déduit pas de la Constitution. La présence de cette institution dans les Constitutions qui se sont suivies et le rôle qui lui est donné dans les institutions des démocraties modernes portent à croire que malgré les vicissitudes qu'il a connues, cet organe est appelé à faire partie des autres institutions républicaines.

---

<sup>26</sup> La loi ajoute „permanent „

## 2.1. Des missions du Conseil Economique et Social<sup>27</sup>

La Constitution reconnaît au CES un rôle consultatif obligatoire sur tout projet de plan de développement, sur toutes les questions de l'environnement et de conservation de la nature et sur tout projet d'intégration régionale ou sous-régionale.

- Il a compétence sur tous les aspects du développement économique et social du pays.
- D'initiative, il peut attirer l'attention de l'Assemblée Nationale, du Sénat ou du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.
- Il donne également son avis sur toutes les questions portées à son examen par le Président de la République, le Gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Sénat ou par une autre institution publique.

Ces missions sont complétées par la loi N°1713 du 18 avril 2006.

Les articles 2 à 5 de la loi reprennent et élargissent les missions du CES en y ajoutant par exemple le côté culturel qui n'était pas mentionné dans la Constitution et en spécifiant les secteurs objet de réformes comme la lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques ...

- Identifier les contraintes et analyser les grands problèmes économiques, sociaux et culturels que connaît le pays,
- Suggérer au Gouvernement des orientations pour faire un plan de développement économique, social et culturel

---

<sup>27</sup> Article 280 de la Constitution

susceptible de redresser la situation économique spécialement en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté,

- Suggérer aux pouvoirs publics les voies et moyens nécessaires pour résoudre les problèmes posés dans le domaine économique et social tels que la stabilisation du cadre macro-économique et financier, la dette publique, les réformes structurelles dans les secteurs sociaux et la bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques,
- Attirer l'attention du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent contraires à l'intérêt général.

Les articles 3, 4 & 5 reprennent mot à mot les alinéas 2, 3 & 4 de l'article 280 de la Constitution.

Les rapports d'activités montrent que le Conseil Economique et Social n'a pas été très sollicité, pas plus qu'il n'a pris d'initiative.

Ainsi pour la période 2008-2009, le Conseil n'a été saisi qu'une seule fois au sujet de l'harmonisation des salaires de la Fonction Publique. Le traitement réservé à cette saisine a été l'audition et la recommandation de conduire une étude à ce sujet.

Aucun cas d'auto saisine n'a été enregistré pendant la même période.

Pendant l'exercice 2011<sup>28</sup>, le Conseil a été saisi de deux dossiers qu'il a analysés au cours de la session ordinaire

---

<sup>28</sup> Rapport annuel 2011

d'avril 2011<sup>29</sup> et deux autres qui ont fait l'objet des sessions extraordinaires de juillet et août 2011<sup>30</sup>.

Tous ces dossiers ont été clôturés par des recommandations adressées à diverses autorités et institutions.

Le Conseil a conduit d'initiative une seule activité : le premier Colloque sur le Changement des Mentalités et de Comportements.

Le constat que l'on fait est que le Conseil s'est limité presque exclusivement à l'accompagnement des lois plutôt qu'à prendre des initiatives et anticiper le processus législatif.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet état de fait.

- Les missions consultatives obligatoires ne peuvent être accomplies si le Conseil n'est pas sollicité par les institutions publiques qui ont à le saisir obligatoirement ou sur option.

Certaines institutions pour ne pas dire la majorité d'entre elles ignorent jusqu'à l'existence du Conseil Economique et Social et donc l'obligation ou la possibilité qui leur est faite de le consulter.

- L'architecture des institutions de la République et les textes régissant leur organisation sont ainsi conçus que le CES n'apparaît nulle part comme un maillon nécessaire ou obligatoire de leur processus de prise de décision de

---

<sup>29</sup> Analyse du projet de loi portant Code de l'Eau au Burundi et la loi portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes

<sup>30</sup> Analyse de l'ordonnance ministérielle sur l'Enseignement secondaire et Analyse de la flambée des prix

fonctionnement. Ni la Constitution, ni les textes régissant leur fonctionnement et les procédures ne les y obligent par ailleurs.

C'est donc une obligation dont aucun texte n'organise la sanction en cas de non observation.

Les mauvaises programmations sectorielles dans les administrations font que les lois et autres textes seront analysés et adoptés en fonction d'échéances ou d'urgences qui ne laissent pas de place à la consultation du Conseil. Le nombre élevé de sessions extraordinaires du Conseil participerait de la même logique.

S'agissant des fonctions consultatives optionnelles, la raison à la léthargie observée découle de la disponibilité et de la capacité des ressources humaines au sein du Conseil du Conseil de réaliser des études, donner des avis et des recommandations dans des domaines hautement spécialisés.

## **2.2. De la composition, de l'organisation et du fonctionnement du Conseil Economique et Social.**

### **2.2.1. De la composition du Conseil Economique et Social.**

La Constitution se limite à dire que le CES est composé de membres choisis pour leur compétence dans les différents secteurs socioprofessionnels du pays. Ils sont nommés par le Président de la République en concertation avec les Vice présidents de la République pour un mandat de 3 ans renouvelable.

La loi organique traite dans un même chapitre de la composition<sup>31</sup> et de l'organisation<sup>32</sup> du Conseil.

La loi dit que le CES est composé de 20 membres au plus choisis pour leur compétence dans les différents secteurs socioprofessionnels du pays.

La dernière nomination des membres du CES faite par Décret n°100/281 du 14 novembre 2011 a effectivement respecté ce nombre.

Bien que la loi organique ait ajouté au texte de la Constitution que le CES est un organe permanent, elle n'en précise pas les membres permanents. Et de fait, aucun membre du Conseil n'est permanent.

La composition du Conseil appelle quelques observations sur la nature, la taille et le mandat du Conseil. Le mode et le critère de désignation des membres du Conseil renseignent sur sa nature.

Certains autres Conseils jouent, comme c'est le choix politique dans beaucoup de pays<sup>33</sup>, un rôle de représentation des intérêts des différentes catégories socio professionnelles et la désignation des membres est faite non pas seulement sur base de compétence personnelle mais aussi et surtout sur base de la légitimité résultant du mandat leur donné par les groupes dont ils représentent les intérêts. La désignation se fait sur base de listes de candidats présentées par ces différentes catégories professionnelles.

---

<sup>31</sup> Articles 6&7 de la loi du 18 avril 2006

<sup>32</sup> Articles 8 à 12 de la loi du 18 avril 2006

<sup>33</sup> Loi organique n°007-2001/AN portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social

Il est assigné à d'autres une fonction d'expertise pure dans les domaines précisés par la loi. La nomination des membres sera donc faite en fonction des compétences techniques personnelles dans le secteur. C'est sans doute la volonté politique du constituant et législateur burundais qui ont choisi la compétence comme critère déterminant de désignation des membres.

Les quelques nominations ne répondant pas nécessairement à ce critère ajoute à la nature purement technique du Conseil une petite dose politique. Une composition paritaire Gouvernement/Partenaires répondrait mieux aux attentes des citoyens.

D'aucuns pensent en effet que la complexité des missions du Conseil et l'impératif de représentativité commanderaient que le Conseil soit élargi aux partenaires sociaux (syndicats, patronat et Société civile) et sa taille portée à un minimum de trente membres.

De même, le mandat de trois ans est jugé trop court pour permettre au Conseil de s'organiser et d'être fonctionnel. Il pourrait être porté à 5 ans. L'adoption du système pratiqué dans d'autres pays du renouvellement du Conseil par tiers garantirait aussi une stabilité et une mémoire institutionnelle au Conseil.

Quelles que soient la représentativité, l'expertise, la taille et la longueur du mandat, le Conseil ne sera jamais performant sans un noyau dur d'experts permanents en charge des missions essentielles du Conseil qui pallieront à l'indisponibilité des membres du Conseil dont on ne peut



exiger qu'ils se consacrent entièrement aux activités bénévoles du Conseil.

### **2.2.2. De l'organisation du Conseil Economique et Social.**

La Constitution a créé le Conseil Economique et Social et laissé le soin à une loi organique de s'occuper de ses missions, de son organisation et de son fonctionnement.

La loi organique du 18 avril 2006 portant missions, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social traite de l'organisation en son chapitre II également consacré à la composition du Conseil.

L'article 8 de la loi du 18 avril 2006 dispose en effet que « les membres du Conseil élisent un Bureau du Conseil composé d'un Président, d'un Vice-président, d'un Secrétaire Général et d'un Secrétaire Général Adjoint. Le Conseil est doté de commissions dont le nombre est fixé par le règlement d'ordre intérieur ».

L'article 9 quant à lui stipule que le mandat d'un membre du Conseil prend fin dans les conditions ci-après : indisponibilité ou absence prolongée, défaillance constatée par l'autorité de nomination après l'avis du Bureau du Conseil, démission, décès.

L'article 10 dit qu'« en cas de vacance de siège d'un membre du Conseil, l'autorité compétente procède à la nomination d'un nouveau membre pour achever le mandat conformément aux dispositions de l'article 7 »;

L'article 11 dispose que le renouvellement des membres du Conseil doit avoir lieu au plus tard quinze jours avant l'expiration de leur mandat et l'article 12 que le mandat des membres du Conseil est gratuit mais que néanmoins l'Etat prend en charge les dépenses liées au déplacement et au séjour à l'occasion de réunions et activités organisées par le Conseil.

Malgré que l'intitulé du chapitre porte sur la composition et l'organisation, la loi du 18 avril 2006 reste très laconique quant à l'organisation du Conseil au sens où il aurait fallu parler de ses structures ou de ses organes. L'on déduit de la composition du Conseil les organes qui ne sont pas nommément identifiés comme tels par la loi, encore que tous ne se retrouvent pas comme les commissions.

Le règlement d'ordre intérieur adopté le 19 janvier 2012 en remplacement de celui du 14 novembre 2011, prenant appui sur la délégation lui donnée par l'article 8 de la loi organique, se donne pour objet dans le dernier considérant des visas de définir clairement le fonctionnement du Conseil et compléter les structures du Conseil.

Pour son fonctionnement, le Conseil Economique et Social repose sur les structures suivantes :

- L'Assemblée générale constituée de tous les membres ;
- Le Bureau composé d'un Président, d'un Vice-président, d'un Secrétaire Général et d'un Secrétaire Général Adjoint. Il est constitué par consensus des membres ou par vote secret et nominal, à un tour à la majorité simple<sup>34</sup>. Le

---

<sup>34</sup>Le règlement d'ordre intérieur compte 62 articles répartis en 7 chapitres. 1. Dispositions générales- 1 article ; 2. De l'organisation du Conseil- 21 articles et 2 sections ; 3. Des sessions

règlement d'ordre intérieur prévoit en plus du Bureau, un Secrétariat Exécutif Permanent.

La présence d'un Secrétaire Général est inhabituelle dans notre administration. C'est sans doute un emprunt à certains pays africains<sup>35</sup> qui ont une tradition administrative différente de la nôtre et où celui-ci est un fonctionnaire de haut rang chargé de la coordination et du suivi de plusieurs départements.

Au terme de l'article 30 du règlement d'ordre intérieur, le Secrétaire Général est chargé notamment de superviser le secrétariat exécutif, assurer la planification et la programmation des sessions et établir les rapports des sessions et les rapports annuels.

Le secrétariat exécutif permanent est, selon l'article 32 du règlement intérieur, assuré par un secrétaire exécutif permanent assisté par un personnel d'appui. Ce personnel d'appui est aujourd'hui composé d'une assistante aux commissions et d'une assistante administrative.

Au sens des deux articles, le Secrétaire général et le Secrétaire Exécutif permanent sont préposés aux mêmes tâches.

Le poste de Secrétaire Général ne se justifie pas dans la structure actuelle du Conseil qui ne compte qu'un personnel permanent réduit au minimum. Il ne pourrait se concevoir que dans la perspective d'un Conseil Economique et Social du

---

du Conseil-10 articles, 4. Des droits et des obligations des membres-8 articles, 5. Des rapports- 2 articles ; 6. De l'administration des crédits-4 articles ; 7. De la révision du règlement d'ordre intérieur.

<sup>35</sup> Lois sur les CES du Sénégal, Burkina Faso, Côte d'Ivoire...

rang des institutions sœurs des autres pays ou de l'Ombudsman.

- Les Commissions dont : la Commission Développement Durable et Réformes Economiques, la Commission Finances et Bonne Gouvernance, la Commission Affaires Sociales et Culturelles, la Commission Intégration Régionale et Coopération Internationale. Des commissions ad hoc peuvent être créées en cas de besoin.

Le nombre et la nomenclature des commissions répondent parfaitement aux missions assignées au CES par la Constitution et la loi organique. Conformément à la délégation reçue de la loi, le ROI en a fixé le nombre et précisé la composition, le champ de compétence et la procédure suivie<sup>36</sup>.

Il n'est pas précisé ni dans la loi ni dans le ROI que ces commissions sont permanentes. C'est un oubli qu'il faut redresser.

### **2.2.3 Du fonctionnement du Conseil**

Le fonctionnement du Conseil est régi par la loi organique en son Chapitre III qui traite respectivement

- de la tenue de la première réunion du Conseil (art.13)
- de la régularité et de la durée des sessions ordinaires (art.14)
- du quorum et du mode de délibération du Conseil (art.15)
- des contributions extérieures que le Conseil peut obtenir (art.16)
- des rapports (art.17)

---

<sup>36</sup> Articles 15 à 22 du ROI

- des moyens de fonctionnement du Conseil (art.19)

Le fonctionnement d'un organe s'analyse par rapport aux dispositions procédurales communes et aux dispositions spécifiques à chaque organe.

La lacune observée dans la loi au niveau de l'organisation rejait sur le fonctionnement du Conseil tel qu'il est organisé par la loi organique. Comme on le voit, celle-ci ne traite que du fonctionnement d'un seul organe du Conseil : l'Assemblée générale.

Il faudra encore une fois se reporter au règlement d'ordre intérieur pour retrouver les organes, leurs attributions et les procédures applicables.

Le règlement d'ordre intérieur traite de l'organisation et du fonctionnement au chapitre II.

Le fonctionnement des organes du Conseil est consacré par la section 2 traitant pêle-mêle des structures, des attributions et des procédures.

Ainsi la section mélange les attributions du Président, du Bureau, de la saisine du Bureau, des attributions du Secrétaire Général et y ajoute aussi des éléments de procédure relatifs aux fonctions du Conseil.

L'agencement de la section aurait été plus orthodoxe s'il avait été organisé en paragraphe pour chaque élément.

Ce rapport traitera le fonctionnement du Conseil dans cet ordre :

- du Président (art. 23 à 29) ;

- du Bureau ;
- du Secrétariat Général ;
- des Commissions

➤ Du président

Celui-ci représente le Conseil dans tous les actes de la vie publique mais peut donner mandat de le représenter à un membre du Bureau (art.23)

L'article 23 entretient un flou inutile qu'il faut lever, la délégation s'effectuant, en principe, au profit du Vice-président. C'est ce qui est par ailleurs stipulé à l'article 24.

Il peut aussi donner délégation de signature aux membres du Bureau ou au Secrétaire Exécutif Permanent.

Ici aussi, il aurait fallu préciser le genre et la matière objets de la délégation.

➤ Du Bureau et du Secrétariat Général

Les articles 29 et 31 relatifs au Bureau et au Secrétaire Général les traitent comme deux organes séparés mais leur font partager les attributions.

Le Bureau arrêterait l'ordre du jour des sessions et s'assurerait de l'exactitude des avis et recommandations ainsi que des rapports des séances plénières quand le secrétaire général assurerait la planification et la programmation des sessions et établirait les rapports des sessions et les rapports annuels.

Le règlement d'ordre intérieur est incomplet en l'absence de procédures relatives à la saisine et l'auto saisine du Conseil, la

saisine des commissions, la procédure d'analyse et de production des études, avis et rapports.

➤ Des commissions

Dans la pratique, aucun texte, en l'occurrence une décision du Président ne répartit les membres du Conseil Economique et Social en commissions. Une simple liste régulièrement mise à jour selon la disponibilité des membres du Conseil fait office de règlement. Il en va de même pour les présidents et les rapporteurs des commissions.

Les commissions ont comme cahier de charges l'étude des questions inscrites au programme et éventuellement celles soumises par le Bureau, l'étude d'autres sujets d'intérêt national approuvés par le Bureau et la préparation des rapports, avis et recommandations y relatifs.

Ce programme est justement, depuis peu, inscrit dans un document appelé « Plan d'action annuel ». Adopté généralement au cours de la session ordinaire de janvier, celui-ci reprend toutes les activités annuelles.

L'analyse de ce plan d'action et des rapports annuels<sup>37</sup> montre que les activités constituées principalement d'études portant sur des thèmes variés sont de la responsabilité des commissions.

Le constat est que le Conseil Economique et Social renvoie systématiquement la réalisation des activités ainsi répertoriées à des personnes ressources extérieures. Ce sont les Ministères concernés (en cas d'étude d'un projet de loi) ou des experts

---

<sup>37</sup> Rapports annuels 2008, 2009, 2010 et 2011

qui prépareront les exposés à présenter aux membres du Conseil.

Les commissions n'ont jamais conduit d'études, ni sur les sujets dont le Conseil s'est saisi, ni sur ceux dont il a été saisi par les institutions extérieures.

Serait-ce un problème de compétence ou de disponibilité des membres du Conseil ?

Quelle que soit la réponse, le Conseil y a pallié en instaurant une procédure non écrite d'analyse des saisines consistant en l'audition des représentants de l'institution qui l'a saisi par l'Assemblée Générale du Conseil, audition suivie de débats et parfois de travaux en commissions<sup>38</sup> et clôturée immédiatement par des recommandations souvent adressées au Gouvernement, au Parlement, aux Administrations concernées, parfois aux autres partenaires comme la Société civile et le secteur privé, selon le cas.

Dans les cas d'auto saisine, correspondant aux activités que le Conseil met à son agenda annuel, le Conseil fait systématiquement appel à des personnes ressources extérieures qu'il rémunère.

Les tentatives d'explications pourraient être les suivantes :

- Pour des raisons de célérité : souvent saisi en urgence, l'audition, la conduite des débats et l'adoption des recommandations en plénière permet au Conseil de respecter les délais, sacrifiant ainsi la qualité de ses avis et recommandations.

---

<sup>38</sup> A ne pas confondre avec les commissions-organs du Conseil. Ce sont plutôt des travaux en groupe.



- Par manque d'expertise au sein du Conseil : la présentation des sujets dont le Conseil est saisi par les représentants des services qui les ont préparés épargne le Conseil et ses commissions d'une étude au fond des sujets dont ils n'ont pas forcément l'expertise.
- Enfin, l'indisponibilité des membres oblige le Conseil à recourir aux services extérieurs.

L'analyse en plénière d'un dossier qui n'a pas fait préalablement objet d'étude au sein d'une commission ne permet pas au Conseil de donner des avis d'experts et fait encore une fois du CES un accompagnateur plutôt qu'un initiateur du processus législatif ou réglementaire.

### **2.3. Des moyens mis à la disposition du Conseil Economique et Social pour son fonctionnement**

L'article 19 de la loi du 18 avril 2006 dispose que « le Gouvernement met à la disposition du Conseil les moyens nécessaires à son fonctionnement. Le Conseil peut également recevoir des dons et legs compatibles avec sa mission ».

La loi ne précise pas autrement le régime de gestion et de contrôle du budget alloué au Conseil. La Constitution est complètement muette au sujet des moyens du Conseil.

C'est le règlement d'ordre intérieur qui précise en son chapitre VI consacré à l'administration des crédits que le Conseil jouit d'une autonomie de gestion (art. 55), que les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont financés notamment par le budget de l'Etat, que le Président du Conseil est l'ordonnateur des crédits alloués au Conseil et que la gestion répond aux règles de la comptabilité publique (art.58).

Ce n'est pas au règlement d'ordre intérieur de combler les lacunes de la loi et de la Constitution quant au budget du Conseil, au mode de gestion et au contrôle.

Cette lacune doit être comblée par la loi qui reprendrait effectivement ce que le règlement d'ordre intérieur dit déjà à propos de la provenance du budget et du mode de gestion et en statuant sur une grande omission du règlement intérieur portant sur le contrôle.

Dans les faits, le budget annuel du CES est de 200 millions de francs burundais. Il est proposé et validé annuellement lors d'une session plénière du Conseil et envoyé à la Présidence qui libère les subsides par trimestre sur un compte ouvert au nom du CES. Les gestionnaires du compte sont le Président et le Vice-président et le Secrétaire Exécutif Permanent comme cosignataires.

Ce budget couvre les frais de fonctionnement dont le loyer de l'immeuble abritant les bureaux, le paiement du personnel d'appui, les jetons de présence des membres du CES et le paiement des consultants indépendants.

Le CES n'a pas de comptable : l'assistante administrative tient une petite caisse, les dépenses plus importantes se font par bon de commande. Un rapport annuel de gestion est envoyé à la Présidence.

Le budget du Conseil est dit insuffisant. Comparé à celui du Conseil National de la Communication qui couvre des frais de fonctionnement autrement plus importants, l'on peut croire que la portion la plus importante de ce budget est affectée à la rémunération des experts. Ceci remettrait encore une fois en

selle la question sur le bien fondé de l'existence du Conseil dont les missions sont exécutées à grand frais par des experts indépendants.

L'article ne fait aucune allusion aux moyens humains. Il en est question au chapitre fonctionnement où les articles 32 et 33 stipulent respectivement que « le Secrétariat Exécutif du Conseil est assuré par un secrétaire exécutif permanent assisté par un personnel d'appui ». « En cas de besoin, le Bureau du Conseil recrute et licencie le personnel permanent ou temporaire conformément au Code du Travail.

#### **2.4. Du statut des membres du Conseil Economique et Social et du personnel d'appui**

Du statut des membres du Conseil.

En matière de statut des membres du Conseil, la loi se limite au mode de désignation et au mandat (art.7&10).

Comparée à d'autres Conseils prévus par la Constitution ou à d'autres institutions de la République comme l'Ombudsman, la loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social est plus que lacunaire.

Une nouvelle loi devrait organiser le Conseil pour lui donner la stature des autres institutions du genre. La loi devrait prévoir un personnel permanent

Du statut du personnel d'appui.

Le CES fonctionne aujourd'hui avec un personnel d'appui composé du secrétaire exécutif permanent dont le poste est

prévu par le ROI, d'une assistante aux Commissions, d'une assistante administrative, d'un planton et d'un chauffeur. Le personnel n'a pas de statut et il n'y a pas de procédures de recrutement.

## **2.5. Des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces ou Risques liés au fonctionnement du Conseil Economique et Social**

L'analyse des textes régissant le Conseil Economique et Social et le fonctionnement au quotidien du Conseil permet de dégager ses forces, ses faiblesses, les opportunités et les risques.

<b>FORCES</b>	<b>FAIBLESSES</b>
Fondement constitutionnel constant depuis 1992 Expertise des membres	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Textes lacunaires sur le statut du Conseil, son organisation et son fonctionnement</li> <li>2. Absence de membres permanents</li> <li>3. Insuffisance de moyens</li> <li>4. Inexistence de saisines des institutions publiques</li> <li>5. Manque de visibilité du Conseil et de ses activités</li> <li>6. Inexploitation et inutilité des études réalisées par auto saisine</li> <li>7. Indisponibilité et démotivation des membres</li> </ol>
<b>OPPORTUNITES</b>	<b>RISQUES OU MENACES</b>
1. Ouverture vers l'extérieur	1. Absence de volonté

<p>par sa participation à des réseaux comme l'Association Internationale des Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires (AICESIS) et l'Union des Conseils Economiques et Sociaux et institutions Similaires d'Afrique (UCESA)</p>	<p>politique 2. Substitution du Conseil par des Cabinets privés</p>
---	---

### **Des commentaires.**

La lecture de la Constitution donne à penser que la loi organique aurait érigé le Conseil Economique et Social en une institution au statut au moins semblable aux autres Conseils. En l'état actuel des textes et des moyens mis à sa disposition, le Conseil accuse beaucoup de faiblesses et fait face à plus de risques et menaces qu'il n'a de forces et d'opportunités à saisir.

Depuis sa création, il a été constaté que le Conseil n'a pas bénéficié de l'attention qu'il méritait de la part de l'autorité politique qui l'avait mise en place comme si elle n'avait pas intérêt à ce que celui-ci fonctionne effectivement. On en a pour preuve l'installation officielle du Conseil 15 mois après la promulgation de la loi organique qui le met en place.

Le Conseil a un fondement constitutionnel et ses membres sont des personnalités de grande expertise qui pourraient rendre service au pays si leur expertise était mise à profit. Ceux-ci pourraient être des atouts importants si au moins

quelques membres étaient permanents et entièrement occupés à la tâche.

Le statut ravalé des membres du Conseil ne leur donne aucune visibilité. Les mandatures qui ont été connues du public le devaient moins aux travaux du Conseil qu'à la stature personnelle du président du Conseil.

Les institutions et les administrations publiques censées saisir le Conseil ne le saisissent que très rarement. Le Conseil n'a été saisi que deux fois en 2008, une fois en 2009, aucune fois en 2010 et une fois en 2011.

La rareté des saisines et l'urgence dont elles sont assorties ne permet pas au Conseil de donner des avis fouillés.

Les thèmes traités par auto saisine du Conseil sont rarement connus et exploités par les institutions publiques. Aucune action n'est d'ailleurs entreprise par le Conseil pour disséminer ses études qui sont d'un intérêt scientifique et académique certain mais ne répondent pas souvent à la mission du Conseil. Sa visibilité et celle de ses missions en dépend.

Le désintérêt pour les avis techniques du Conseil Economique et Social desservant le Conseil et les citoyens, ils devraient s'associer pour obtenir des pouvoirs publics l'intégration de leurs intérêts dans la définition des politiques et la conduite de programmes de développement.

Les choses pourront changer le jour où, après amendement de textes constitutifs et particulièrement sa composition, il sera assigné au Conseil la mission de représentation des intérêts des différentes catégories socio professionnelles. En jouant son rôle de médiation sociale, il ne pourra plus être ignoré. La

saisine du Conseil sur la flambée des prix aurait, par exemple, eu plus d'échos si le Conseil était autrement composé.

## **2.6. Des attentes des citoyens par rapport aux missions du Conseil Economique et Social.**

En l'état actuel des choses de dire que le Conseil Economique et Social est un organe méconnu du public en général. La nature de ses missions n'incline pas le Conseil à des interactions avec les citoyens. Le citoyen ordinaire a en effet peu d'attentes d'un organe qu'il ne connaît pas.

Certaines institutions ne sont pas averties de son existence et de ses missions. Celles qui le savent ont choisi de l'ignorer par commodité. Le recours à l'intervention du CES est un détour inutile ; l'expertise recherchée pouvant être rapidement trouvée à l'intérieur des mêmes institutions ou dans des institutions privées. Le CES laisse même indifférents les groupes socio professionnels qui ont élaboré leur propres réseaux d'expression et de défense de leurs intérêts.

## **2.7. Conclusions et propositions**

### **2.7.1. Conclusions**

De l'analyse critique des textes de lois et règlements régissant le Conseil Economique et Social, il est apparu des lacunes graves qui ont négativement rejailli sur le fonctionnement des Conseils prévus par la Constitution.

Les lacunes de la loi N°1/13 du 18 avril 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social portent principalement sur les points suivants :

Insuffisance de dispositions relatives au statut des membres du Conseil ;

Absence de la mission de représentation des intérêts des catégories socioprofessionnelles pour ne pas limiter le Conseil à la seule mission d'expertise ;

Une composition minimale qui ne répond pas aux nombreuses missions du Conseil ;

Insuffisance de dispositions sur l'organisation du Conseil ;

Insuffisance de dispositions sur le fonctionnement, celles dans la loi ne traitant que de la seule assemblée générale ;

Absence de dispositions relatives aux moyens du Conseil ;

Le règlement d'ordre intérieur accuse aussi ces lacunes :

Des dispositions sur l'organisation incomplètes par oubli de quelques organes ;

Des dispositions sur l'organisation qui entretiennent la confusion entre les organes et les éléments de ces organes et dans la distribution des attributions entre les organes ;



Absence totale de procédures de saisine des organes ;  
 Une substitution inacceptable à la loi particulièrement au niveau du statut et des moyens du Conseil ;  
 Une organisation administrative réduite au minimum ;  
 Un fonctionnement léthargique et passif limité aux auditions et expertises extérieures en l'absence d'initiatives internes dans la conduite des études et analyses rentrant dans les missions du Conseil

## **2.7.2. Propositions**

### **Au Parlement :**

Adopter une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social

La nouvelle loi devra prévoir un statut revalorisant le Conseil pour sa fonctionnalité, son rang et sa visibilité au vu des normes régionalement et internationalement admises<sup>39</sup>.

Elle étendrait les missions du Conseil à la mission de représentation en l'élargissant aux représentants des différents secteurs socio professionnels.

L'organisation du Conseil serait structurée de manière à doter le Conseil d'un « Taskforce » permanent et d'un personnel d'appui qui feraient face aux missions essentielles du Conseil notamment les avis obligatoires, les études et les recommandations.

---

<sup>39</sup> Recommandations issues du rapport final de l'Atelier sur le diagnostic et le renforcement des capacités du Conseil Economique et Social ; Bujumbura, octobre 2010, p.7

La loi tiendrait compte dans la prévision des sessions des programmations répondant aux sollicitations des autorités et normatives qui anticipent sur les saisines et conduisent des études et analyses par auto saisine.<sup>40</sup>

Les sessions ordinaires seraient moins nombreuses, (deux par an) mais plus longues pour permettre au Conseil d'analyser en profondeur les sujets à l'ordre du jour.

La loi devrait prévoir une procédure de saisine des organes et les sanctions attachées à leur violation.

Vérifier que le processus législatif a été respecté particulièrement lorsque le Conseil doit être préalablement consulté.

Accorder au Conseil les moyens budgétaires et confirmer son autonomie de gestion.

### **Au Gouvernement :**

Engager le processus de préparation du projet de loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social.

Respecter la loi et faciliter les missions du Conseil par des saisines introduites dans des délais raisonnables permettant au Conseil de préparer ses avis.

---

<sup>40</sup> Recommandations issues du rapport final de l'Atelier sur le diagnostic et le renforcement des capacités du Conseil Economique et Social ; Bujumbura, octobre 2010, p.24

Publier les rapports du Conseil et prendre en compte ses avis, recommandations et études.

Créer un environnement favorable et des relations de collaboration propices au bon fonctionnement du Conseil.

### **Au Conseil Economique et Social :**

Adopter un règlement d'ordre intérieur conforme à la nouvelle loi qui tienne compte des nouvelles structures et des procédures adaptées.

Prendre des initiatives dans la conduite des études et provoquer s'il le faut les saisines obligatoires en saisissant les administrations intéressées.

Renforcer le personnel du Conseil par la mise en place d'un taskforce d'experts et engager un personnel d'appui de personnel capable de lui faciliter l'accomplissement de ses missions.

Adopter les manuels de procédures nécessaires à son bon fonctionnement.

Mettre en place une politique de communication et d'information avec les autres institutions de la République sur ses missions.

Planifier les activités de ses structures et revoir la durée et la régularité des sessions qui pourraient être plus longues mais moins nombreuses.

Organiser des sessions de formation des membres du Conseil et du personnel.

Organiser le suivi des recommandations adressées au Conseil lors des sessions

Produire des rapports sur l'état du développement économique et social, de l'environnement et de l'intégration régionale, les publier et les partager avec les secteurs et partenaires intéressés.

### **Aux catégories socio professionnelles :**

Mener un plaidoyer pour leur représentation au Conseil.

Appuyer l'adoption d'une nouvelle loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil.

Suivre de près la prise en compte des avis et des recommandations du Conseil.

Relayer les activités du Conseil dans leurs organisations respectives et auprès de la population.

### **3. LE CONSEIL NATIONAL DE SECURITE : UN CONSEIL CONSULTATIF OU UN MINI CONSEIL DES MINISTRES ?**

Le Conseil National de Sécurité est un organe né, ici comme ailleurs, de la nécessité d'assister les organes du pays chargés de la sécurité dans l'élaboration des politiques et stratégies de défense nationale et de sécurité.

Le Conseil National de Sécurité est institué par la Constitution du 18 mars 2005 en ses articles 277 à 279 comme un organe consultatif chargé d'assister le Président de la République et le Gouvernement dans l'élaboration de la politique en matière de sécurité, dans le suivi de la situation du pays en matière de sécurité et dans l'élaboration des stratégies de défense, de sécurité et de maintien de l'ordre en cas de crise.

Il sera même chargé de missions particulières découlant de l'histoire du pays et de ses corps de défense comme celle de suivre attentivement l'état de l'unité et de la cohésion nationale au sein des corps de défense et de sécurité.

Cette mission découle des principes arrêtés par l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi et reconduits dans la Constitution de 2005 en ses articles 241, 247, 255, 256 et 257.

#### **3.1. Des missions du Conseil National de Sécurité.**

La loi organique N°1/23 du 31 août 2008 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil ne comporte pas d'intitulé portant sur les missions mais les

articles 1 à 4 s'y rapportent et y ajoutent même quelques précisions.

L'article premier dit que « le Conseil National de Sécurité est un organe consultatif permanent chargé d'assister le Président de la République et le Gouvernement notamment dans les domaines :

De l'élaboration de la politique du Gouvernement en matière de sécurité,

Du suivi et de l'évaluation de la situation du pays en matière de sécurité

La loi ajoute à cette mission l'évaluation

De l'élaboration des stratégies de défense nationale et de sécurité ainsi que le maintien de l'ordre en temps de crise ou de catastrophes naturelles.

L'élaboration des stratégies de défense et de sécurité et le maintien de l'ordre ne sont pas seulement limités aux temps de crise mais étendus aux catastrophes naturelles.

De la définition du cadre d'activité de l'ensemble des services de sécurité.

De la coordination des services de sécurité.

De l'évaluation des moyens à allouer au secteur de la sécurité et de la défense.

Le Conseil peut être consulté sur toute question en rapport avec la sécurité du pays. Il doit, en particulier, suivre attentivement l'état de l'unité et de la cohésion au sein des corps de défense nationale.

Il est convoqué pour proposer les mesures qui s'imposent chaque fois que l'indépendance de la Nation, l'intégrité du

territoire, la sécurité de la population ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés de manière grave.

Le Conseil est obligatoirement consulté par le Président de la République en cas de survenance de circonstances exceptionnelles conduisant à la déclaration de l'Etat d'exception et/ou de guerre, à la signature d'armistice, à l'envoi de troupes dans les missions à l'extérieur des frontières nationales ou à la demande d'intervention des troupes étrangères sur le territoire national. Toutes ces consultations sont prévues par les articles 110 et 115 de la Constitution.

La considération qui doit être faite ici est que les missions du Conseil sont, par leur nature et par la composition des membres du Conseil, plus décisionnelles que consultatives.

### **3.2. De la composition et du mandat du Conseil National de Sécurité**

Le Conseil est composé de 17 membres dont 8 membres de droit et 9 membres nommés par le Président de la République en concertation avec les Vice-présidents en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise et de leurs qualités morales<sup>41</sup>.

Sont membres de droit :

Le Président de la République,  
Le Premier Vice-Président de la République ;  
Le Deuxième Vice-Président de la République ;

---

<sup>41</sup> Article 5 de la loi N 1/23 DU 31/8/2008

Les Ministres ayant respectivement la Sécurité Publique, l'Intérieur, les Relations Extérieures, la Défense Nationale et la Justice dans leurs attributions.

La composition du Conseil National de Sécurité est différente et autrement plus renforcée que celle des autres Conseils. Elle vaut au Conseil le qualificatif de mini Conseil des Ministres qui lui est parfois donné.

Alors que les autres membres des Conseils sont des personnalités certes choisies sur base de critères sélectifs, ceux du Conseil National de Sécurité sont pour plus de la moitié les plus hautes autorités de l'Exécutif.

Il est difficile de qualifier encore le Conseil d'organe consultatif lorsqu'il est composé de décideurs politiques au plus haut niveau dont les avis sont des décisions.

Les autres membres sont choisis en tenant compte des diverses composantes de la population et de leurs qualités morales.

La loi ne dit pas qu'ils sont nommés pour des compétences particulières, pas plus qu'elle ne précise en quoi les qualités morales peuvent contribuer en matière de défense et de sécurité. La liste de ces membres montre qu'ils proviennent de divers milieux professionnels et des confessions religieuses. Ils seraient choisis les uns pour leur expertise dans les domaines qui peuvent intéresser de près ou de loin la sécurité ; les autres pour leur ascendant moral sur les citoyens.



### **3.3. De l'organisation et du fonctionnement du Conseil**

Même si l'intitulé porte sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil, le contenu du chapitre III de la loi N 1/23 du 31/8/2008 traite sommairement du fonctionnement du Conseil.

L'organisation du Conseil est en cours. Son règlement d'ordre intérieur est en voie d'adoption mais un secrétariat permanent composé d'un secrétaire permanent et de trois membres vient d'être mis en place. L'on peut se demander sur quelle base repose ce secrétariat permanent qui n'est pas prévu par la loi. Le ROI qui aurait dû être adopté à la première séance du Conseil aurait précédé la mise en place de cette structure.

Quel que soit le contenu du règlement d'ordre intérieur en cours d'élaboration, il ne pourra pas suppléer la loi dans la mise en place des organes du Conseil.

Une nouvelle loi devra être adoptée pour combler les lacunes de celle en place.

### **3.4. Du fonctionnement du Conseil**

L'article 10 de la loi sur le Conseil traite de son fonctionnement en ses articles 10 à 16. Toutes les dispositions sous ce chapitre sont relatives aux sessions du Conseil. Ce sont encore des dispositions incomplètes qui laissent de côté des éléments importants comme la procédure.

Le Conseil se réunit une fois par trimestre en session ordinaire et autant de fois que de besoin en sessions extraordinaires (art.11)

La période entre deux réunions semble longue au regard de la matière à traiter. Ceci a pour effet d'institutionnaliser des sessions extraordinaires qui ne devraient rester comme le nom l'indique, qu'extraordinaires. La loi pourrait prévoir des sessions plus rapprochées pour réserver les sessions extraordinaires à des questions vraiment urgentes à moins que celles-ci soient traitées en Conseils des Ministres.

Comme déjà signalé, le Conseil National de Sécurité est un autre Conseil des Ministres dont les conclusions sont ramenées en Conseil des Ministres pour entérinement.

Le Conseil ne peut siéger valablement que si les deux tiers de ses membres sont présents (art.13)

La loi ne parle pas du quorum requis et du mode de délibération. Serait-ce un oubli ou une indication que les délibérations sont réservées au Conseil des Ministres.

Il est aussi dit que le Conseil produit un rapport semestriel qu'il soumet au Gouvernement, à l'Assemblée Nationale et au Sénat.

Le rapport dont question n'est pas celui prévu par la Constitution et rien n'empêche au Conseil de produire des rapports intermédiaires. Dans tous les cas, l'obligation de production du rapport annuel reste et la loi organique doit se conformer à la Constitution en ce sens.

L'observation que l'on fait est que la loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de Sécurité est lacunaire. Tous les chapitres sont à revisiter pour être étoffés en des dispositions essentielles sur

les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil.

Le peu d'éléments relatifs au Conseil National de Sécurité permet de relever quelques forces. Comme les autres Conseils, il a un fondement constitutionnel, des membres nantis de pouvoirs de décision. Ses faiblesses restent le manque de textes régissant son organisation et son fonctionnement et la double casquette des membres du Conseil qui ajoute à la confusion des rôles. Il n'est pas non plus besoin que des personnes qui pourraient être invitées aux séances du Conseil pour donner leurs avis soient des membres effectifs du Conseil.

Quant aux citoyens qui ont un souci permanent de paix et de sécurité, ils ne l'attendent pas particulièrement du Conseil National de Sécurité dont ils ignorent l'existence mais des institutions de la République.

Au stade actuel de l'organisation du Conseil, la seule recommandation que l'on peut faire est que le Conseil adopte au plus vite son règlement d'ordre intérieur et mette en place les organes et les procédures qui lui permettent de fonctionner en attendant d'initier la procédure d'adoption d'une nouvelle loi.

## **Conclusion**

Les Conseils Nationaux en place ont déjà une petite expérience. L'analyse de leur fonctionnement relève des résultats très mitigés par rapport à ceux escomptés.

Les dysfonctionnements observés tiennent de facteurs internes et externes.

Certains tiennent des textes fondateurs eux-mêmes qui méritent d'être revisités pour offrir un cadre juridique adéquat aux Conseils et fixer les relations nécessaires entre les Conseils et les pouvoirs publics. La force de la loi résidant dans la sanction, les textes en prévoiraient aussi pour en assurer le respect.

D'autres procèdent des faiblesses internes que les Conseils pourraient corriger ou atténuer en s'organisant et en exploitant au mieux les ressources internes et externes disponibles dans l'accomplissement de leurs missions. Ils ont grandement besoin de communiquer sur leurs missions et leurs activités. Ils gagneront à établir avec les autres groupes socio professionnels des partenariats stratégiques qui leur permettront de résister aux pesanteurs et autres sollicitations qui les détournent de leurs objectifs.

Il y va d'une bonne gouvernance et de la responsabilité des pouvoirs publics d'évaluer les organes qu'ils ont mis en place pour statuer sur leur niveau de performance, le degré de satisfaction des citoyens, la pertinence de leurs missions, la justification des moyens mis à leur disposition et à s'interroger

sur la raison d'être des Conseils Nationaux en place et ceux à installer dans le futur.

Enfin, c'est un devoir de redevabilité que de mettre les citoyens en situation d'exiger des Conseils et des pouvoirs publics que leurs intérêts soient le plus adéquatement possible pris en compte.

### **Recommandations au Gouvernement**

Actualiser les textes régissant les Conseils Nationaux pour corriger les lacunes relevées ;

Mettre en place les Conseils Nationaux encore inexistantes ;

Doter les Conseils des moyens de travail pour les rendre opérationnels et visibles;

Rendre publics les rapports des Conseils dans un souci de culture de la transparence et de la redevabilité.

## **Bibliographie**

### **A. Textes de loi.**

1. Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi
2. Constitution du 13 mars 1992
3. Constitution du 13 mars 2005
4. Loi N°1/18 du 25 septembre 2007 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication
5. Loi N°1/13 du 18 avril 2006 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social
6. Loi N° 1/23 du 31 août 2008 portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de Sécurité
7. D-L N°1/39 du 26 novembre 1992 régissant la Presse au Burundi
8. Loi N°1/025 du 25 novembre 2003 régissant la Presse au Burundi
9. Règlement d'Ordre Intérieur du Conseil National de la Communication du 21 janvier 2009
10. Règlement d'Ordre Intérieur du Conseil Economique et Social du 18 avril 2006
11. Loi du 6 janvier 1978 créant la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), France
12. Loi du 17 janvier 1989 sur Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)) en France
13. Loi Organique N°92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), modifiée par la Loi n°93-018 du 27 avril 1994 au Bénin

14. Loi 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de la communication, Conseil Supérieur de l'Audio visuel en Belgique
15. Loi du 18 février 2011 portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique du Togo
16. Loi N°2001-304 du 5 juin 2001 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Cote d'Ivoire
17. Loi Organique N°007-2001/AN portant composition, organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social du Burkina Faso
18. Décret n° 2011-475 du 21 décembre 2011 pour la Haute Autorité de la communication audiovisuelle en Côte d'Ivoire
19. Décrets du 24 juillet 1997 et du 27 février 2003 sur le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, Belgique
20. Décret N°100/289 du 21 novembre 2011 portant organisation et fonctionnement du Ministère des Télécommunications, de l'information, de la Communication et des Relations avec le Parlement

## **B. Autres documents consultés.**

21. Marie-Soleil Frère et Jean-Claude Guyot, Le Monitoring des medias, Manuel pratique, Institut Panos Paris, décembre 2008
22. Gérard Ntahe ; Textes juridiques et déontologiques régissant les medias au Burundi, Bujumbura, février 2009
23. O.A.G, Burundi : Analyse du fonctionnement de l'Institution de l'Ombudsman au Burundi, Bujumbura Juin 2011
24. Etats généraux des medias et de la communication, Deuxièmes assises-Gitega, 4-5 mars 2011

25. Code de déontologie de la presse au Burundi adopté le 27 février 2004
26. Amadou Moustapha Sougoufara ; Renforcement des capacités du Conseil Economique et Social, Bujumbura 2010
27. Propositions d'avant-projet de loi portant missions, composition, organisation et fonctionnement du Conseil National de la Communication ; Etude non publiée ; Me. Gérard Ntahe et Me. François Nyamoya
28. Rapports annuels 2009 & 2010 du Conseil National de la Communication
29. Plan stratégique 2009-2011 du Conseil National de la Communication
30. Rapports annuels 2007 à 2011 du Conseil Economique et Social
31. Rapports des sessions trimestrielles du Conseil Economique et Social
32. Plan d'action 2012 du Conseil Economique et Social

### **Sites Web.**

<http://www.csa.be/documents/categorie/6>

<http://www.csa.be/organes/cac>

### **Liste des personnes contactées.**

La Ministre en charge de la Communication

Les membres du Bureau actuel du Conseil National de la Communication

Des membres de l'ancien Bureau du Conseil National de la Communication

Le personnel technique et d'appui du CNC

Les responsables des organes de presse et d'auto régulation



Les journalistes de différents medias, les professionnels de la communication responsables anciens et en fonction et porte parole dans divers services publics et privés.

La Présidente et quelques membres actuels et anciens du Conseil Economique et Social et le personnel d'appui

Des cadres au Ministère des Finances et de la planification et de ses services techniques comme le service chargé des réformes économiques et sociales

Des membres actuels du Conseil National de Sécurité et le nouveau Secrétaire Permanent du CNS

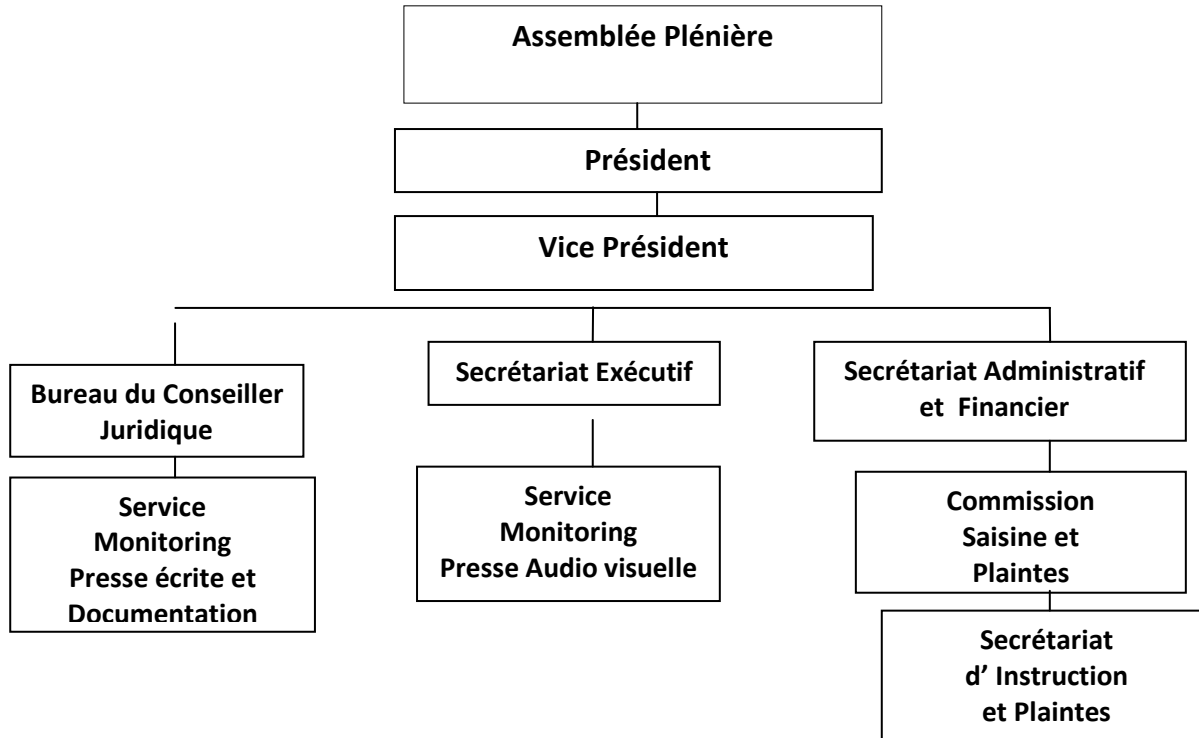
Des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature

Des membres du Conseil National des Bashingantahe

Des organes et membres de certaines associations de la société civile : syndicats des enseignants, association des consommateurs, la Chambre Fédérale de Commerce et d'Industrie du Burundi, l'Association des Femmes Juristes du Burundi, l'Association des Femmes d'Affaires du Burundi, des étudiants en sciences économiques

Des citoyens ordinaires, hommes, femmes et jeunes rencontrés sur leur lieu de travail

## **Annexe 1 : Présentation de la structure du Conseil National de la Communication.**



## **Annexe 2 : Proposition d'amélioration de la structure du Conseil National de la Communication.**

