



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@telema.bi Site Web:www.oag.bi

Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif au Burundi

Bujumbura, Septembre 2008

Remerciement

Au terme de la présente étude, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le Consultant, Monsieur Fidèle HAVYARIMANA, pour son apport précieux dans l'analyse du système de règlement du contentieux administratif au Burundi.

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

Monsieur Onesphore NDUWAYO, Président de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage ;

Monsieur Emmanuel HAKIZIMANA, Membre du Bureau Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage;

Monsieur Etienne NYAHOZA, Membre de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage ;

Monsieur Fulgence DWIMA BAKANA, Président de la Cour des Comptes, Lecteur Indépendant ;

Monsieur J Berchmans KABURUNDI, Magistrat, Lecteur Indépendant ;

Monsieur Melchior NDAYIMIRIJE, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, Membre du Comité de Pilotage.

Table des matières

Matière	Page
Liste des abréviations utilisées.....	7
Liste des tableaux.....	9
Résumé exécutif.....	11
0. Introduction générale.....	19
0.1. Objectif de l'étude.....	21
0.2. Méthodologie.....	21
Chapitre 1 : Evolution historique du règlement du contentieux administratif.....	24
1.1. Du règlement du contentieux administratif avant la création des juridictions administratives.....	24
1.1.1. De la Chambre de Recours des Fonctionnaires.....	24
1.1.2. De la Commission Technique des Indemnisations du Ministère de la justice	26
1.1.3. Du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux.....	30
1.1.3.1. Historique.....	30
1.1.3.2. Du règlement à l'amiable du contentieux administratif.....	32
1.1.3.3. Du personnel	34
Chapitre 2 : Etat des lieux et diagnostic du fonctionnement des juridictions administratives.....	35
2.1. Etat des lieux du fonctionnement des juridictions administratives.....	35
2.1.1. Les cours administratives dans l'organisation judiciaire.....	35
2.1.2. Création, organisation et compétence des juridictions administratives.....	38
2.1.2.1. Création des juridictions administratives.....	38
2.1.2.2. Organisation des juridictions administratives : irrespect des normes légalés	40
2.1.2.3. Compétence des juridictions administratives	41
2.1.3. Des ressources matérielles et humaines des juridictions administratives.....	42
2.1.3.1. Des moyens matériels insuffisants	42

2.1.3.2. Des moyens humains insuffisants en quantité et qualité.....	43
2.1.4. De l'état des infrastructures des juridictions administratives.....	45
2.1.5. Des affaires enregistrées et du rendement.....	47
2.1.5.1. Des affaires enregistrées	47
2.1.5.2. Du rendement : un rendement faible.....	49
2.1.6. De la lenteur dans le traitement des dossiers.....	52
2.2. Diagnostic des problèmes posés en rapport avec le contentieux administratif.....	54
2.2.1. Quelques lacunes observées au niveau des textes régissant le règlement du contentieux administratif	55
2.2.2. De l'éloignement de la justice des justiciables, un problème réel pour la population.....	58
2.2.3. Une procédure longue, un obstacle à une bonne administration de la justice.....	59
2.2.4. De la méconnaissance de la procédure par les justiciables.....	61
2.2.5. Du problème d'exécution des décisions rendues en matière administrative.....	62
2.2.6. De la spécialisation des magistrats, un défi à relever.....	65
2.2.7. De la corruption	66
2.3. Propositions de solutions pour un meilleur règlement du Contentieux administratif.....	67
2.3.1. Des réformes législatives : abrogation et révision de certains articles de la loi n°1/10 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure Civile.....	68
2.3.2. De la réhabilitation des infrastructures et de la modernisation des équipements.....	70
2.3.3. De la responsabilisation accrue des gestionnaires publics et des chefs des services étatiques à tous les niveaux.....	70
2.3.4. De la sensibilisation de la population à la culture citoyenne.....	71
2.3.5. De l'information de la population et des services de l'Etat sur la procédure suivie devant les juridictions administratives.....	71
2.3.6. De la lutte contre la corruption.....	72
2.3.7. De la spécialisation des magistrats.....	73
Conclusion générale.....	74
Recommandations.....	76
Bibliographie.....	79

Liste des abréviations utilisées

Al.	: Alinéa
A.M	: Arrêté ministériel
Art.	: Article
B.O.B	: Bulletin Officiel du Burundi
C.O.C.J.	: Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires
CPC.	: Code de Procédure Civile
D.L	: Décret -Loi
Infra	: Plus bas
ESTA	: Ecole Secondaire des Techniques Administratives
OAG.	: Observatoire de l'Action Gouvernementale
O.M.	: Ordonnance Ministérielle
P.	: Page
Supra	: Plus haut

Liste des tableaux

- Tableau n°1 : Récapitulatif des personnes interrogées
- Tableau n°2 : Nombre de dossiers d'indemnisation traités à l'amiable et par voie judiciaire
- Tableau n°3 : Récapitulatif des moyens matériels mis à la disposition des juridictions administratives
- Tableau n°4 : Récapitulatif des moyens humains alloués aux juridictions administratives
- Tableau n°5 : Volume des affaires enregistrées depuis 2005 jusqu'en 2007
- Tableau n°6 : Nature des litiges enregistrés à la Cour Administrative de Bujumbura de 2003 à 2007
- Tableau n°7 : Rendement en termes de dossiers jugés par les juridictions administratives sur une période de cinq ans (de 2003 à 2007)
- Tableau n°8 : Dossiers exécutés par rapport au volume total de dossiers et par rapport aux affaires jugées sur une période de cinq ans
- Tableau n°9 : Délais de remise, nombre d'audiences et délai de délibéré
- Tableau n°10 : Rapport du budget accordé au montant des indemnisations de 2003 à 2007

RESUME EXECUTIF

Les études qui ont eu lieu récemment sur le fonctionnement des juridictions de base et sur le fonctionnement des juridictions supérieures ont épinglé un certain nombre de problèmes que connaît le secteur de la justice.

Il se fait qu'à quelques exceptions près, les problèmes rencontrés sont pratiquement identiques pour les deux catégories de juridictions même si parfois les problèmes se posent avec beaucoup plus d'acuité dans une catégorie que dans une autre.

Des fois, les juridictions spécialisées ont des problèmes spécifiques qu'il est important de connaître pour que les pouvoirs publics essaient d'y trouver des solutions afin qu'il y ait une meilleure administration de la justice susceptible de protéger le simple citoyen dans ses droits.

C'est donc dans ce contexte qu'une étude portant sur l'analyse critique du système de règlement du contentieux administratif a été initiée.

L'objectif global de cette étude était de contribuer à la promotion d'une justice saine, indépendante, impartiale et équitable nécessaire à la promotion de la bonne gouvernance.

Il s'agit en effet de :

- faire une analyse critique des textes législatifs et réglementaires régissant le règlement du contentieux administratif ;
- faire une analyse critique de la procédure suivie pour quelques cas de règlement du contentieux administratif ;
- faire des propositions concrètes pour améliorer la situation.

Du point de vue méthodologique, la réalisation de l'étude s'est appuyée sur trois sources à savoir l'exploitation des rapports et/ou des documents divers en rapport avec le règlement du contentieux administratif, l'analyse des textes législatifs et réglementaires relatifs au contentieux administratif et le résultat des enquêtes.

Le travail d'enquête a été effectué par une équipe de 6 enquêteurs et de 3 superviseurs répartis en tenant compte de la subdivision du pays en trois régions judiciaires à savoir la région Sud-Ouest, la région Centre Est et la région Nord.

Au terme de l'étude, les constatations suivantes ont été dégagées :

Sur l'évolution historique du règlement du contentieux administratif

1. Avant la création des juridictions administratives en 1987, le contentieux administratif était réglé par les tribunaux de première instance ou de grande instance selon le cas.

D'autres mécanismes non juridictionnels à savoir la Chambre de Recours des Fonctionnaires et la Commission Technique des Indemnisations du Ministère de la Justice se sont également occupés du contentieux administratif avec des pouvoirs quand même limités quant à la nature du litige pour le premier ou au montant de l'indemnisation à octroyer pour la Commission pour le second.

Au cours de cette période, le montant des indemnisations que les juridictions allouaient aux préjudiciés de l'Etat était fixé par la Commission Technique des Indemnisations.

2. Avec la promulgation de la loi n° 1/004 du 14/1/1987 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires, la Commission Technique des Indemnisations a été supprimée. Actuellement les indemnisations aux préjudiciés de l'action de l'Etat ou de ses organes sont prononcées par les juridictions administratives.

Sur l'état des lieux du fonctionnement des juridictions administratives

3. Les juridictions administratives sont logées dans des infrastructures vétustes, construites avant l'indépendance, exiguës et sursaturées parce qu'elles sont dépassées par les effectifs du personnel sans cesse croissants.

Les moyens matériels mis à leur disposition sont nettement insuffisants pour remplir convenablement leur mission ; elles ne disposent pas d'ordinateurs, de machines photocopieuses, de machines à écrire,

Même le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux n'est pas plus outillé pour mieux assurer la défense des intérêts de l'Etat.

Le personnel y affecté n'est pas préalablement préparé pour connaître du contentieux administratif.

4. Au niveau organisationnel, les normes légales ne sont pas respectées. A part la Cour Administrative de Bujumbura qui dispose d'un Vice-Président, aucune autre juridiction administrative n'en est pourvue conformément à l'article 58 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires. Il en est de même pour la chambre administrative de la Cour Suprême et pour les autres chambres instituées au sein de la Cour Suprême.
5. En termes de dossiers jugés et exécutés, le rendement des juridictions administratives est très faible à cause notamment du manque de moyens de déplacement pour effectuer les descentes et procéder à l'exécution des arrêts rendus en matière foncière et du fait que la loi interdit l'exécution forcée sur les biens de l'Etat.
6. Les dossiers passent beaucoup de temps au conseiller pour le rapport de mise en état, et au ministère public pour confection d'un avis écrit. Le délai de remise est également assez long puisqu'il peut dépasser trois mois à la Cour Administrative de BUJUMBURA tandis qu'il est de huit mois à la chambre administrative de la Cour Suprême.

Sur le diagnostic des problèmes posés

7. Les juridictions administratives sont limitées en nombre et les justiciables sont obligés de parcourir d'énormes distances.

8. La procédure suivie devant les juridictions administratives est trop longue. La procédure gracieuse préalable à l'enregistrement de la cause devant la cour administrative fait perdre énormément de temps aux justiciables.
9. Le Ministère Public ne respecte pas le délai lui prescrit par la loi pour donner son avis écrit.
10. Les moyens mis à la disposition des juridictions administratives sont très limités et cela handicape fortement leurs performances.
11. Le budget alloué à l'indemnisation des victimes préjudiciées par le fait de l'Etat ou de ses préposés est toujours insuffisant. La loi interdit l'exécution forcée à charge de l'Etat, des communes et des administrations personnalisées.
12. Dans certaines juridictions, comme à la chambre administrative de la Cour Suprême et à la section administrative près la Cour d'Appel de NGOZI, il n'y a pas de magistrats ou agents de l'ordre judiciaire qui soient affectés exclusivement au traitement des dossiers relatifs au contentieux administratif.

Cela handicape énormément la réalisation des performances qu'on attend d'elles parce que les dossiers administratifs sont finalement noyés dans d'autres qui sont les plus nombreux.

13. La population et la société civile dénoncent des comportements qui laissent penser que la corruption existe dans les juridictions administratives à savoir la lenteur dans le traitement des dossiers, l'intimidation des personnes ayant des litiges avec l'Administration.

Par rapport aux lacunes observées au niveau des textes légaux

Au niveau de la loi n°1/010 du 13 Mai 2004 portant Code de procédure civile

- Les articles 372 et 373 de ce Code sont à modifier en ce qu'ils retardent l'introduction d'une action en justice en matière administrative par le recours gracieux ou hiérarchique et l'écoulement d'un délai de trois mois pour constater le rejet du recours par l'autorité administrative. Le délai pour constater le rejet du recours par l'autorité devrait être d'un mois ;
- Avec la modification des articles 372 et 373, l'article 374 devient sans objet ;
- L'article 393 de la même loi qui oblige le Ministère Public à donner obligatoirement un avis toujours favorable à l'Administration mise en cause devrait être modifié parce qu'il est inconstitutionnel étant donné qu'il ne respecte pas les garanties d'un procès équitable.

Au niveau du Décret n° 100/365 du 28 Décembre 2006 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes.

L'article 4 de ce décret impose d'assigner l'Etat au Cabinet du Ministère ayant le cas litigieux dans ses attributions alors que souvent le Ministère n'est même pas informé des faits qui constituent ce litige.
Il est à modifier.

A l'issue de cette analyse, l'étude fait des recommandations suivantes :

1. Au Gouvernement

En matière législative.

- Revoir le code de procédure civile en ses articles 372, 373 et 393 dans le sens de rendre facultatif le recours gracieux ou hiérarchique avant l'introduction d'une action en justice et de ne pas obliger le

ministère public à donner un avis toujours favorable à l'administration mise en cause.

- Modifier l'article 4 du décret n°100/365 du 28/12/2006 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes pour assigner l'autorité administrative mise en cause au lieu d'adresser l'assignation au cabinet du ministère ayant le cas litigieux dans ses attributions.
- Informer la population de la procédure à suivre pour le règlement du contentieux administratif.
- Initier une législation qui met en exergue la responsabilité de l'agent par la faute duquel l'Etat est condamné à payer une indemnisation à un tiers

En matière administrative :

- Clarifier la responsabilité de l'autorité administrative défaillante en cas de condamnation de l'Etat ou de la Commune à des Dommages-Intérêts ;
- Indemniser sans tergiverser les justiciables ayant gagné le procès.

En matière de ressources humaines.

- Procéder à la nomination des Vice-Présidents au niveau de toutes les juridictions administratives qui n'en ont pas ;
- Doter chaque cabinet ministériel d'un conseiller juridique et/ou d'un Avocat de l'Etat chargé de faire le suivi de tous les litiges dans lesquels le Ministère est impliqué ;
- Sanctionner les auxiliaires de la justice, les magistrats des cours administratives et les avocats de l'Etat qui se livrent à la corruption.

En matière de formation.

- Eduquer la population à la culture citoyenne afin de dénoncer toute violation de la loi dans le règlement du contentieux administratif ;

- Faire bénéficier tout le personnel des juridictions administratives et du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux d'une formation continue sur place en droit administratif ;
- Revoir le programme de formation dispensé à l'Université du Burundi pour une spécialisation des étudiants en droit public et en droit privé avant la fin du cursus.

En matière d'infrastructures et d'équipements.

- Procéder à la construction et à la réfection des infrastructures abritant les juridictions administratives et les doter de leurs propres salles d'audience ;
- Doter les juridictions administratives d'au moins un véhicule de terrain par juridiction ;
- Procéder à l'informatisation de leurs services ;
- Doter les juridictions administratives et le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

2. Au Parlement

- Voter un budget suffisant pour l'indemnisation des personnes préjudiciées par l'action de l'Etat ;
- Consentir les moyens qu'il faut aux juridictions administratives et au Département des Affaires Juridiques et du Contentieux pour mieux remplir leur mission.

3. A la société civile

- Appuyer le gouvernement dans l'éducation de la population à la culture citoyenne afin de dénoncer toute violation de la loi dans le règlement du contentieux administratif ;
- Organiser un plaidoyer en faveur d'un traitement égalitaire entre le simple citoyen et l'Etat dans le règlement du contentieux administratif ;

- Informer la population de la procédure à suivre pour le règlement du contentieux administratif ;
- Sensibiliser la population pour dénoncer les cas de corruption portés à sa connaissance et tous les comportements suspects qui sont de nature à laisser penser qu'il y a corruption.

4. Aux magistrats

- Se référer uniquement à la loi lorsqu'ils sont appelés à trancher un litige mettant en cause un particulier contre l'Etat ou l'un de ses organes ;
- Faire application des dispositions pertinentes du Code de Procédure Civile prévues par l'article 85 pour ce qui est du nombre de remises que doit connaître une affaire pour qu'elle soit prise en délibéré.

5. A la population

- Dénoncer toutes les irrégularités constatées dans la gestion du contentieux administratif ;
- Renoncer à la pratique de donner des pots-de-vin aux serviteurs de la justice.

0. INTRODUCTION GENERALE.

Tout Etat moderne doit pouvoir protéger ses citoyens et même tous ceux qui habitent sur son territoire d'une façon générale aussi bien dans leur personne que dans leurs biens. Cela veut dire que tout individu qui voit ses droits violés ou menacés peut saisir les organes de cet Etat qui ont dans leurs prérogatives le rétablissement de l'équilibre social lorsque pour une raison ou une autre cet équilibre est rompu.

Et les responsables de la rupture de cet équilibre peuvent être les citoyens entre eux ou alors l'Etat lui-même ou l'un de ses organes et un citoyen. Dans le premier cas, ce sont les juridictions ordinaires qui seront saisies pour que celui qui aura vu que ses droits ont été violés puisse les faire valoir afin qu'il puisse être rétabli dans ses mêmes droits.

Il se peut que le rétablissement de l'individu dans ses mêmes droits ne puisse pas être possible, et à ce moment là le préjudicié aura droit à une réparation. Dans cette hypothèse, les difficultés ne sont pas nombreuses parce que les parties en conflit sont à quelques exceptions près de mêmes conditions.

Evidemment, lorsque le litige intervient entre l'Etat ou un de ses organes et le citoyen, la situation change.

D'abord, il y a une certaine disproportion entre les parties en cause parce que d'une part il y a l'Etat ou l'un de ses organes avec toute sa puissance et le citoyen, personne physique qui généralement est de conditions modestes. Et l'Etat a toujours tendance à empiéter sur les droits des particuliers.

Ensuite, l'Etat, qui le plus souvent est pointé du doigt comme étant à l'origine du procès qu'il a avec les particuliers, bénéficie parfois de la complaisance des juridictions et même du Ministère Public.

Dans ces conditions, il s'entend que même tout au long de la procédure, les deux catégories de plaideurs ne seront pas sur le même pied d'égalité.

Ainsi, les personnes physiques qui saisissent les juridictions administratives pour demander la réparation de leurs droits ainsi violés demeurent avec un sentiment de frustration parce qu'elles se diront que n'eût été la puissance de l'Etat, elles n'auraient pas été inquiétées dans leurs droits ou dans leurs biens.

Par ailleurs, même l'état actuel de la législation n'est pas de nature à rassurer le citoyen ordinaire qui a un litige avec l'Etat ou la commune.

Avec l'évolution du concept de droits de l'homme et l'édification d'un véritable Etat de droit qui reconnaît les fondements même de cet Etat à savoir la séparation des pouvoirs et la garantie d'un procès équitable à chaque citoyen, il importe que le Burundi s'inscrive lui aussi dans cette dynamique pour asseoir une justice saine, indépendante, impartiale, respectueuse des droits de l'homme et nécessaire à la promotion de la bonne gouvernance.

Pour pouvoir y parvenir, il faut adapter la législation, rendre la procédure suivie devant les juridictions administratives moins compliquée et que dans un procès opposant l'Etat à un particulier, les deux parties puissent être traitées de la même manière et que toutes les dispositions soient prises pour que les décisions de condamnation de l'Etat de quelque nature qu'elles soient connaissent une exécution rapide.

En effet, une décision judiciaire non exécutée n'en est pas une.

C'est à ces seules conditions que la population aura confiance en la justice en général et en la justice administrative en particulier parce que aujourd'hui, tout le monde est d'avis que l'exécution des décisions des juridictions administratives se fait avec une lenteur excessive.

Evidemment, ce pari ne pourra être gagné que si les pouvoirs publics et tous les intervenants s'y impliquent avec détermination en dotant notamment les juridictions administratives des moyens nécessaires pour l'accomplissement de leur mission.

La présente étude est subdivisée en deux chapitres :

- le premier parle de l'évolution historique du règlement du contentieux administratif,
- le deuxième indique l'état des lieux et fait un diagnostic des problèmes posés dans le fonctionnement des juridictions administratives et donne des propositions de solution pour un meilleur règlement du contentieux administratif.

Une conclusion générale s'est dégagée et une série de recommandations allant dans le sens d'une meilleure administration de la justice administrative ont été également proposées.

0.1. Objectif de l'étude.

L'objectif de cette étude est de contribuer à la promotion d'une justice saine, indépendante, impartiale et équitable nécessaire à la promotion de la bonne gouvernance.

Pour cela, l'analyse fait un inventaire exhaustif des différents textes législatifs et réglementaires régissant le règlement du contentieux administratif, une analyse critique de la procédure suivie pour quelques cas de règlement du contentieux administratif et se termine par des propositions concrètes susceptibles d'améliorer la situation.

0.2. Méthodologie.

La réalisation de l'étude s'est appuyée sur la méthodologie suivante :

- la consultation des différents rapports et documents en rapport avec le règlement du contentieux administratif ;
- l'exploitation des textes législatifs et réglementaires relatifs au contentieux administratif ;
- la collecte et le traitement des données.

L'enquête a été menée dans sept (7) provinces et la Mairie de Bujumbura ainsi que 17 communes qui ont été choisies comme échantillons et spécialement dans celles où se situent les sièges des juridictions

administratives et l'une ou l'autre province choisie surtout selon son éloignement par rapport au siège de la juridiction administrative dans le ressort de laquelle elle se trouve.

Même quelques responsables des tribunaux de Grande Instance ont été ciblés par l'enquête.

Et dans chaque province visitée, deux communes étaient choisies pour servir de référence afin de savoir si l'autorité administrative ou la population étaient informées de l'existence des juridictions qui s'occupent du contentieux administratif. On devait aussi savoir comment les avocats et la société civile apprécient les prestations des juridictions administratives.

Pour cela, des questionnaires ad hoc ont été élaborés compte tenu des catégories visées par l'enquête à savoir les responsables des juridictions administratives, les autorités administratives (les gouverneurs de Province et les administrateurs communaux des entités visitées), les avocats et les magistrats des juridictions administratives, les responsables des tribunaux de Grande Instance et les citoyens toutes catégories confondues.

D'autres questionnaires ont été adressés à quelques associations de la société civile, aux responsables du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux et ceux de la Commission Nationale Terres et Autres Biens.

Ainsi, 201 personnes ont été concernées par l'enquête et elles sont réparties comme suit :

- 110 justiciables toutes catégories confondues ;
- 26 autorités administratives (Gouverneurs de Province ou leurs Conseillers et les Administrateurs Communaux) ;
- 10 Avocats (5 Avocats de l'Etat y compris le Directeur du Contentieux et 5 Avocats privés) ;
- 30 magistrats (les responsables des Cours Administratives, des Tribunaux de Grande Instance ainsi que d'autres magistrats oeuvrant dans ces juridictions, quelques magistrats de la Cour Suprême) ;
- 22 membres des associations de la société civile ;
- 3 membres de la Commission Nationale Terres et Autres Biens.

Tableau 1 : Récapitulatif des personnes interrogées

Catégories		Justiciables	Autorités administratives	Avocats	Magistrats	Membres de la Société Civile	Cadres de la Commission Terre
Provinces / Communes							
Bujumbura	Mairie	-	1	8	6	5	1
	Kamenge	5	1				
	Kanyosha	7	1				
	Gihosha	7	1				
Bubanza	Bubanza	5	2	-	3	3	-
	Gihanga	5	1				
	Mpanda	4	1				
Bururi	Bururi	5	2	-	3	2	-
	Rumonge	11	1				
Gitega	Gitega	6	2	2	6	3	1
	Nyarusange	8	1				
Makamba	Makamba	3	2	-	3	3	-
	Nyanza Lac	5	1				
Muyinga	Muyinga	5	2	-	3	1	-
	Giteranyi	5	1				
Ngozi	Ngozi	5	2	-	3	3	-
	Kiremba	5	1				
Ruyigi	Ruyigi	9	2	-	3	2	1
	Gisuru	10	1				
TOTAL		113	26	10	30	22	3

CHAPITRE 1 : EVOLUTION HISTORIQUE DU REGLEMENT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

1.1 Du règlement du contentieux administratif avant la création des juridictions administratives

Avant l'indépendance et jusqu'à la promulgation de la loi n° 1/004 du 14 Janvier 1987, il n'y avait pas de distinction entre les juridictions ordinaires et les juridictions administratives si bien que tous les litiges quelle que soit leur nature étaient réglés par les juridictions ordinaires.

Les Codes de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires de 1962, 1976 et de 1979 respectivement en leurs articles 129, 147 et 142 précisaient que les tribunaux de première ou de Grande Instance, selon le cas, connaissent de toutes les actions dont la loi n'attribue pas la compétence à une autre juridiction.

Le contentieux administratif était donc tranché par les juridictions ordinaires suivant les règles de procédure civile.

Comme l'article 88 de la loi n°1/004 du 14/1/1987 précisait que les juridictions administratives sont créées par décret qui détermine également leur ressort et leur siège ordinaire, c'est le Décret n°100/12 du 23/1/1987 qui consacra leur création.

Actuellement, c'est la loi n° 1/010 du 13 Mai 2004 qui prévoit la procédure suivie devant les juridictions administratives.

1.1.1. De la Chambre de Recours des Fonctionnaires

Même s'il n'existait pas encore de juridictions administratives avant 1987, il y avait pour les fonctionnaires un organe qui s'occupait de leur contentieux avec l'Administration. Il s'agit de la Chambre de Recours des fonctionnaires prévu par l'Arrêté Ministériel n° 090/6 du 20/10/1962 portant mesures d'exécution en matière disciplinaire.

Cette Chambre de Recours était compétente pour examiner les recours des fonctionnaires contre la violation du Statut de la Fonction Publique en matière de révocation, de mise à fin de carrière ou de suspension d'activités par mesure disciplinaire.

Evidemment, la Chambre de Recours des fonctionnaires était un organe non juridictionnel, ses décisions n'étaient pas susceptibles d'appel et étaient exécutoires.

La compétence de la Chambre de Recours a été étendue par A.M n°020/164 du 21/9/1966¹ qui, en son article 1^{er} indique qu'il est institué une Chambre de Recours unique pour l'administration du pays et des organismes parastataux.

Alors qu'à sa création, la Chambre de Recours ne s'occupait que des recours introduits par les seuls fonctionnaires, l'A.M n°020/164 du 21/9/1966 a permis aux cadres et agents des organismes parastataux de saisir la Chambre de Recours lorsque leurs employeurs empiétaient sur leurs droits.

Ainsi, l'article 4 de l'arrêté ci-haut cité précisait que la Chambre de Recours avait pour mission de formuler des résolutions sur les recours introduits par les fonctionnaires de tous cadres et de toutes affectations contre :

- leur rapport de stage lorsque celui-ci conclut à la non admission à titre définitif ;
- leur signalement en cas de diminution de l'appréciation générale du mérite, de suppression de la proposition d'avancement ou d'absence de proposition d'avancement si le fonctionnaire justifie de trois ans d'ancienneté dans son grade et est coté au moins « Très Bon » ;
- l'oubli ou le refus d'établissement du bulletin de signalement ;
- les propositions de peines disciplinaires ;
- les promotions lorsque le fonctionnaire s'estime lésé par le choix d'un collègue.

C'était aussi la même Chambre de Recours qui devait se prononcer sur l'inaptitude professionnelle des fonctionnaires.

¹ Codes et lois du Burundi, P.389

De plus, tout fonctionnaire qui obtenait deux fois de suite la cote «médiocre» devait comparaître devant la Chambre de Recours qui devait statuer sur son aptitude professionnelle.

Même si les résolutions de la Chambre de Recours étaient déterminantes, le Ministre dont le fonctionnaire relevait, pouvait si l'intérêt de l'administration l'exigeait, demander au Ministre de la Fonction Publique que l'avis de la Chambre ne soit pas suivi et c'était ce dernier qui tranchait.

1.1.2. De la Commission Technique des Indemnisations du Ministère de la Justice

Depuis la promulgation de la loi du 26/7/1962 portant organisation et compétence judiciaires qui était pratiquement le premier Code Judiciaire du Burundi indépendant jusqu' en 1973, les juridictions pouvaient trancher les litiges dans lesquels l'Etat ou l'un de ses organes était impliqué avec les particuliers et le condamner à la réparation du préjudice causé à ces derniers sans limitation du montant.

C'est ainsi que l'Etat était condamné à plusieurs reprises au paiement des sommes énormes pour le dédommagement des particuliers qui avaient été préjudiciés par la faute de l'Etat ou de ses organes². Considérant que cette situation ne pouvait pas perdurer parce que les condamnations ainsi encourues par l'Etat constituaient une véritable saignée des avoirs du même Etat, les pouvoirs publics décidèrent de mettre un terme à cet état de choses. C'est dans ces circonstances que le Décret-loi n°500/179 du 24/11/1972 portant modification de la procédure applicable aux causes judiciaires dans lesquelles la responsabilité de l'Etat est alléguée fut promulgué³.

Ce décret-loi est venu comme pour mettre un frein au déboursement des frais énormes représentant le montant des condamnations prononcées contre l'Etat en faveur des particuliers.

² Le décret-loi n°500/179 du 24/11/1972 devait entrer en vigueur le 1/2/1973

³ Voir infra p.36 les différentes condamnations encourues par l'Etat de 2003 à 2007.

L'article 1^{er} du Décret-loi précité enjoignait aux juridictions de communiquer obligatoirement pour avis du Ministère Public toute cause dans laquelle la responsabilité de l'Etat était alléguée. Et aucune juridiction saisie de la cause ne pouvait rendre sa décision sans avoir pris connaissance de l'avis du Ministère Public.

Déjà à ce niveau, ce fut une véritable avancée parce que cela supposait qu'avant ce texte législatif, les juridictions saisies d'une cause dans laquelle la responsabilité de l'Etat était alléguée pouvaient trancher sans qu'ils aient attendu un avis du Ministère Public. Cela paraît quand même paradoxal dans la mesure où le Ministère Public qui représente normalement la société pour l'application des lois était ignoré dans les causes où l'Etat était impliqué.

En plus, une Commission Technique des Indemnisations fut mise sur pied conformément à l'article 3 du D.L n°500/179 du 24/11/1972 portant modification de la procédure applicable aux causes judiciaires dans lesquelles la responsabilité de l'Etat est alléguée.

L'article 2 du même Décret-loi précisait : « lorsqu'une juridiction est saisie d'une cause dans laquelle la responsabilité de l'Etat est alléguée et qu'au terme des débats cette responsabilité lui apparaît effectivement engagée, elle était tenue de le constater dans un jugement ou un arrêt préparatoire, sans fixer le montant des indemnités dues par l'Etat et de transmettre sans délai ledit arrêt ou jugement, accompagné du dossier complet au Président de la Commission Technique des Indemnisations du Ministère de la Justice ».

La Commission Technique des Indemnisations disposait de trente (30) jours après la réception du jugement ou de l'arrêt préparatoire pour communiquer à la juridiction saisie le montant des indemnités qu'elle estimait être allouées à charge de l'Etat. C'est ce que disposait l'article 4 dudit décret-loi.

L'article 5, quant à lui, autorisait la Commission à demander l'avis d'un ou de plusieurs experts qu'elle désignait elle-même si elle estimait que les éléments en sa possession ne la permettaient pas de se prononcer sur le montant des indemnités dues par l'Etat.

L'article 6 de ce même décret-loi enjoignait la juridiction à qui la Commission avait communiqué le montant des indemnités dues par l'Etat à reprendre ce montant sans modification aucune dans le dispositif du jugement ou arrêt définitif.

S'agissant de l'article 7, il édictait une sanction à l'encontre des jugements ou arrêts qui étaient rendus en violation des dispositions de ce décret-loi à savoir l'inopposabilité de telles décisions à l'Etat en ce qui concerne les indemnités prononcées à sa charge.

L'on a constaté que par la création de la Commission Technique des Indemnités, il y avait une volonté délibérée de l'autorité politique de l'époque de limiter le pouvoir du juge dans sa mission de dire le droit dans les affaires où l'Etat était mis en cause et de prononcer par voie de conséquence des indemnités dérisoires en réparation du préjudice causé par le même Etat à un particulier.

La loi n°1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires prévoyait en sa section trois la création des juridictions administratives⁴.

Cette loi prévoyait leur organisation (articles 89 à 91) et déterminait leur compétence qui s'étendait sur les matières suivantes :

- les actions en réintégration ou en dommages-intérêts résultant de la violation du statut de la Fonction Publique en matière de révocation, de mise à fin de carrière ou de suspension d'activités par mesure disciplinaire ;
- les actions en dommages-intérêts relatives à la responsabilité extra-contractuelle des personnes morales de droit public et spécialement celle encourue du fait de ses préposés ;
- les actions relatives aux contrats administratifs ;
- les recours contre les ordonnances rendues par le Ministre des Finances en matière fiscale et douanière ;

⁴ Loi n°1/004 du 14/1/1987 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires

- les actions relatives aux conflits de travail entre les particuliers et les personnes morales de droit public ;
- les actions relatives aux incompatibilités attachées aux fonctions et mandats publics.

Cette situation a prévalu jusqu'à la promulgation de la loi n°1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

Il est important de souligner que la même Commission Technique des Indemnités a été prévue par le Code Judiciaire de 1987 en ses articles 219 à 228. Mais faut-il reconnaître que ce Code de 1987 a connu une avancée significative en matière de réparation du préjudice causé à un particulier lorsqu'une juridiction administrative est saisie d'une cause dans laquelle la responsabilité contractuelle ou délictuelle d'une personne morale de droit public est alléguée.

En effet, si la responsabilité de la personne morale lui apparaissait engagée, la juridiction le constatait dans un arrêt préparatoire sans fixer le montant des indemnités dues et transmettait le jugement accompagné du dossier complet de la cause au Président de la Commission Technique des Indemnités de son ressort⁵.

La Commission devait à son tour communiquer dans les trente jours de la réception du jugement préparatoire, à la juridiction saisie le montant des indemnités qu'elle estimait devoir être allouées par la personne morale en cause.

L'article 226 de la même loi précisait que la juridiction à laquelle la Commission avait fait connaître le montant des indemnités dues, était en principe, tenue de reprendre ce montant dans le dispositif de son arrêt définitif.

⁵ Art. 220, loi n°1/004 du 14/1/1987 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

L'article 227 quant à lui permettait à la juridiction administrative, qui estimait qu'en tenant compte de tous les éléments de la cause, la Commission avait sous-évalué ou sur-évalué le préjudice causé au tiers, de modifier le montant des indemnités fixées par la Commission tout en motivant les circonstances du refus de l'adoption de la position de la Commission Technique des Indemnisations.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, le Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires de 1987 a opéré une véritable réforme en permettant aux juridictions administratives de modifier le montant des indemnités fixées par la Commission Technique des Indemnisations dans les causes où la responsabilité d'une personne morale était engagée.

La Commission Technique des Indemnisations a été supprimée par la loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

C'est ainsi qu'actuellement les juridictions administratives peuvent accorder des indemnités aux tiers préjudiciés par l'Etat sans limitation de montant et, elles les fixent en âme et conscience en tenant évidemment compte des éléments de la cause.

1.1.3. Du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux.

1.1.3.1. Historique

Le Cabinet des Conseillers Juridiques du Ministère de la Justice a été créé par O.M n°560/16 du 31/1/1979. Ce service a été créé au sein du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux et avait notamment pour attribution la défense en justice des intérêts de l'Etat, des communes et des établissements publics. Ce service travailla tant bien que mal de telle manière que ses prestations ne furent pas à la mesure des attentes de l'autorité.

Comme ses résultats étaient plutôt mitigés, l'Ordonnance Ministérielle n°560/16 du 31/1/1979 fut modifiée par l'Ordonnance Ministérielle n°550/055/89 du 25 Février 1989 qui confia la défense de l'Etat et des

établissements publics aux représentants des services et établissements concernés, assistés des Avocats de l'Etat ⁶.

Cette ordonnance précisa qu'aucun service public ou parapublic n'était autorisé à se faire représenter en justice par un Avocat privé.

L'article 2 de l'ordonnance rendit obligatoire l'assistance par les Avocats de l'Etat dans la défense des intérêts de l'Etat.

Pour les établissements publics, l'assistance par les Avocats de l'Etat était facultative, elle n'intervenait que sur demande expresse adressée au Directeur du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux. Cette même ordonnance rendit obligatoire la présence des représentants des services publics ou parapublics aux audiences publiques.

Ce système ne s'est pas non plus avéré efficace, raison pour laquelle une ordonnance ministérielle portant le n°550/203/94 du 06 Septembre 1994 abrogea l'Ordonnance Ministérielle n°550/055/89 du 25 Février 1989 portant modification de l'article 2 in fine de l'Ordonnance Ministérielle n°560/16 du 31 janvier 1979 portant création et organisation du Cabinet des Conseillers Juridiques au Ministère de la Justice.

Ainsi, avec cette ordonnance, le Gouvernement venait d'autoriser que les intérêts de l'Etat, des communes et des Etablissements Publics soient défendus par les avocats privés.

Plus tard, le Décret n°100/074 du 29 Avril 2003 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes fut pris.

Ce décret vint comme pour appuyer l'Ordonnance Ministérielle n°550/203/94 qui avait été prise dix (10) ans auparavant et permit que l'Etat puisse pourvoir à la défense en justice des intérêts des Etablissements Publics et des Administrations personnalisées qui fonctionnent exclusivement au moyen des subsides.

⁶ O.M.n°550/055/89 du 25/02/1989 portant modification de l'article 2 in fine de l'O.M. n°560/16 du 31/01/1979 portant création et organisation du Cabinet des Conseillers Juridiques au Ministère de la Justice

Pour cela, il devait y avoir un contrat spécifique d'abonnement avec un avocat privé ou mandataire signé conjointement par les Ministères de la Justice et des Finances.

A l'article 4, il fut précisé que la défense des intérêts de l'Etat et des Communes était également assurée par le Ministère Public.

Quant à l'article 5, il dispose que l'Etat est assigné dans le cabinet du Ministre ayant le cas litigieux dans ses attributions.

1.1.3.2. Du règlement à l'amiable du contentieux administratif

Il est à noter que l'Etat n'a pas toujours mis en avant le règlement de son contentieux avec les tiers par voie juridictionnelle.

L'A.M. n°100/305 du 29/10/1963⁷ autorise déjà au Directeur du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux à établir et à signer les décisions d'indemnisation amiable relatives aux préjudices occasionnés à des personnes physiques et morales par la faute d'un préposé du Gouvernement agissant dans le cadre de ses fonctions et pour autant que le préjudice en cause ne dépasse pas 25.000 FBU.

Plus tard, la même nécessité de pouvoir régler à l'amiable le contentieux administratif s'est faite sentir. En effet, par Ordonnance Ministérielle conjointe des Ministres de la Justice et des Finances n° 550/540/294 du 21 Août 1995⁸, le Cabinet des Conseillers Juridiques statuant en collège fut autorisé pour établir et signer les décisions d'indemnisation à l'amiable quant au montant à allouer pour les préjudices occasionnés à des personnes physiques et morales par la faute d'un préposé de l'Etat agissant dans le cadre de ses fonctions à concurrence d'un million de Francs Burundais.

⁷Codes et Lois du Burundi, p.111

⁸ O.M. n° 550/540/294 du 21 Août 1995 portant modification de l'arrêté ministériel n°100/305 du 29/10/1963 relatif aux indemnités à l'amiable par l'Etat

Le tableau suivant montre le nombre de dossiers pour lesquels l'indemnisation a eu lieu au cours de la période de 2003 à 2007 que ce soit par voie amiable ou par voie judiciaire⁹

Tableau 2 : Nombre de dossiers d'indemnisation traités à l'amiable et par voie judiciaire

Année	Indemnisation à l'amiable	Indemnisation judiciaire
2003	4	120
2004	7	148
2005 ¹⁰	-	188
2006	22	213
2007	10	81
TOTAL	43	750

Si l'on compare le nombre de dossiers qui ont été clôturés par un arrangement à l'amiable par rapport à tous les dossiers pour lesquels l'indemnisation a eu lieu, ils représentent seulement 5,7% tandis que ceux dont l'indemnisation a été fixée par les juridictions après jugement ou arrêt représentent 94,3% de tous les dossiers qui ont été clôturés pendant cette période considérée (de 2003 à 2007).

On se rend compte en effet que, le fait pour le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux de ne pas pouvoir dépasser le montant d'un million (1.000.000) FBU pour faire un arrangement à l'amiable avec le tiers préjudicié par l'Etat a fait que bon nombre de victimes préférèrent saisir les juridictions pour obtenir réparation quel que soit le temps qu'elles vont attendre jusqu'à la décision définitive de la cause.

⁹ Département des Affaires Juridiques et du Contentieux

¹⁰ Au cours de l'année 2005, il n'y a eu aucun dossier d'indemnisation à l'amiable qui a été traité

1.1.3.3. Du personnel

Au 4 juin 2008, le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux compte 16 Avocats et 19 Agents. A voir le rôle du contentieux administratif que ce service enregistre, l'augmentation du nombre d'Avocats y affectés contribuerait sans nul doute à mieux assurer la défense des intérêts de l'Etat dont ils ont la charge.

Cela a été confirmé par 60% d'avocats de l'Etat qui ont été interrogés¹¹. Mais le problème majeur qui a été évoqué comme étant à la base du fait que l'Etat perd souvent les procès intentés contre lui ou contre ses organes, est qu'il y a un manque de collaboration entre les chefs de service et les avocats alors que ce sont les premiers qui doivent fournir les éléments de défense pour les causes dans lesquelles leurs services sont impliqués¹².

Un autre handicap qui n'est pas des moindres est aussi la méconnaissance de la loi par les chefs de service qui parfois prennent des décisions graves de conséquences à la légère et qui entraînent le déblocage des montants trop importants au préjudice de l'Etat pour avoir engagé la responsabilité de ce dernier. C'est ainsi que pensent 40% d'avocats de l'Etat qui ont été interrogés à ce sujet¹³.

¹¹ Résultat de l'enquête : Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif

¹² Résultat de l'enquête : Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif

¹³ Résultat de l'enquête : Analyse critique du système de règlement du contentieux administratif

CHAPITRE 2 : ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.

2.1. Etat des lieux du fonctionnement des juridictions administratives

Les juridictions administratives se situent au centre du contentieux administratif. Il importe d'en connaître l'état des lieux en vue de réaliser un diagnostic fiable de leur fonctionnement.

2.1.1. Les cours administratives dans l'organisation judiciaire

La carte judiciaire du Burundi recense les juridictions ordinaires et les juridictions spécialisées. Les juridictions ordinaires sont dans l'ordre croissant :

- Les tribunaux de résidence (127 à raison d'au moins un ¹⁴ par commune à l'exception de certaines communes urbaines qui n'en ont pas encore¹⁵);
- Les tribunaux de grande instance (17 à raison d'un seul par Province) ;
- Les cours d'appel (3) à savoir la cour d'appel de Bujumbura (dont le ressort s'étend sur les provinces judiciaires de Bujumbura-Mairie, Bujumbura-Rural, Bubanza, Cibitoke, Muramvya, Bururi, Makamba et Mwaro) ; la cour d'appel de Gitega (dont le ressort s'étend sur les provinces judiciaires de Gitega, Karusi, Ruyigi, Rutana et Cankuzo) ainsi que la cour d'appel de Ngozi (dont le ressort s'étend sur les provinces judiciaires de Ngozi, Kayanza, Kirundo et Muyinga).
- La Cour Suprême unique qui couvre toute l'étendue du territoire national et qui est la plus haute juridiction ordinaire de la République. Le caractère ordinaire de la Cour Suprême est à relativiser dans la mesure où toutes les matières spécialisées sont jugées par cette Cour dans la procédure en cassation, encore que le contentieux

¹⁴ Les communes de RUSAKA et MATONGO ont chacune deux tribunaux de résidence

¹⁵ Il s'agit des communes de GIHOSHA, KAMENGE et KININDO

administratif au second degré est du ressort de la chambre administrative de la Cour Suprême.

Elle est composée de trois chambres à savoir :

- La chambre judiciaire qui ne statue qu'en matière juridictionnelle sur les poursuites pénales dirigées notamment contre un Député, un Sénateur, un membre du Gouvernement, un magistrat de la Cour Suprême, un magistrat du Parquet Général de la République, un magistrat de la Cour Constitutionnelle, un mandataire politique ou public ayant au moins rang de Ministre, un Officier Général des Forces Armées, un magistrat de la cour militaire ou de l'Auditorat Général, un Gouverneur de Province, un magistrat de la Cour d'Appel, un magistrat de la Cour Administrative, un magistrat du Parquet Général près la Cour d'Appel¹⁶ Elle connaît également de l'appel formé contre les arrêts rendus par la section judiciaire de premier degré et ceux rendus au premier degré par les Cours d'Appel¹⁷ ;
- La chambre de cassation qui connaît des pourvois formés contre les jugements et arrêts ou contre toutes autres décisions à caractère juridictionnel rendus en dernier ressort par les cours et tribunaux et les autres chambres instituées en son sein et statuant au fond ou en préjugeant¹⁸.
- La chambre administrative qui statue en appel sur les recours contre les décisions rendues par les cours administratives et les Cours d'Appel siégeant en matière administrative.

Il sied de préciser ici que dans les ressorts des Cours d'Appel où il n'est pas établi une Cour Administrative, les actions relevant de la compétence de

¹⁶ Voir art. 32 de la Loi n°1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour Suprême

¹⁷ Voir art. 33 de la loi n°1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour Suprême

¹⁸ Voir art. 37 de la loi n°1/07 du 25 Février 2005 régissant la Cour Suprême

celle-ci sont jugées par les Cours d'Appel statuant en matière administrative¹⁹.

Ainsi dans le ressort de la Cour d'Appel de Ngozi où il n'existe pas de Cour Administrative, c'est la Cour d'Appel qui connaît du contentieux administratif.

Les juridictions spécialisées sont également multiples et s'occupent des matières tout à fait spécifiques, leurs compétences respectives étant attribuées soit en fonction de la nature du litige soit en fonction de la qualité des plaideurs.

Ainsi on recensera dans cette catégorie :

- La Cour Constitutionnelle ayant même rang que la Cour Suprême qui est l'unique juridiction de la République qui statue en premier et dernier ressort en matière constitutionnelle ;
- Les cours administratives ayant rang de cour d'appel qui se retrouvent à Bujumbura et à Gitega :
 - La Cour Administrative de Bujumbura s'étend sur les provinces judiciaires de Bujumbura-Mairie, Bujumbura-Rural, Bubanza, Bururi, Cibitoke, Makamba, Muramvya et Mwaro.
 - La Cour Administrative de Gitega s'étend sur les provinces judiciaires de Gitega, Cankuzo, Karusi, Rutana et Ruyigi ;

Il importe de rappeler que dans le ressort de la cour d'appel de Ngozi où il n'est pas installé de juridiction administrative, c'est la Cour d'Appel qui connaît du contentieux administratif en vertu de l'article 66 de la loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

- Les tribunaux du Travail qui se retrouvent à Bujumbura et à Gitega pour s'étendre respectivement sur les provinces judiciaires de

¹⁹ Voir art. 66 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires

Bujumbura et de Gitega. Dans d'autres provinces judiciaires où il n'est pas installé de tribunal du Travail, les actions relevant de celui-ci sont jugées par le tribunal de Grande Instance²⁰ ;

- Un seul tribunal de Commerce de Bujumbura dont le ressort s'étend sur la Province de Bujumbura. Dans les ressorts des tribunaux de grande instance où il n'est pas encore créé de tribunaux de Commerce, les actions relevant de sa compétence sont jugées par le tribunal de grande instance statuant en matière commerciale²¹ ;
- Une seule Cour Militaire dont le ressort s'étend sur tout le territoire de la République, et ayant rang de Cour d'Appel ;
- Un Conseil de Guerre unique statuant en itinérance dans les cinq régions militaires du pays.

2.1.2. Création, organisation et compétence des juridictions administratives

2.1.2.1 Création des juridictions administratives

Les juridictions administratives existent depuis 1987 au Burundi et sont prévues et régies par la loi n°1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires²² .

Ceci entre en conformité avec l'alinéa 3 de l'article 159 de la Constitution de la République du Burundi, loi fondamentale, qui place l'organisation judiciaire dans le domaine de la loi.

Il ressort de l'article 1^{er} du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires que les cours et tribunaux prévus par ce dernier sont créés par décret qui en détermine leur nombre, leur ressort et leur siège ordinaire.

²⁰ Voir art.44 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires

²¹ Voir art. 56 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires

²² Avant 1987, ce sont les tribunaux de Grande Instance qui connaissaient du contentieux administratif.

Cette disposition constitue le pendant de l'article 88 de la loi n°1/004 du 14 janvier 1987 portant réforme du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires, abrogée par celle de 2005, et qui fut le premier texte prévoyant et organisant les juridictions administratives ainsi libellé : « les juridictions administratives sont créées par décret, celui-ci détermine également leur ressort et leur siège ordinaire ».

Ainsi, deux juridictions administratives furent créées par le décret n°100/12 du 23/01/1987. Il s'agit de la Cour Administrative de Bujumbura et de la Cour Administrative de Gitega. Ces deux juridictions couvraient toute l'étendue de la République jusqu'au 17/03/2005, jour de la mise en vigueur de l'actuel Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

Ce dernier vient en effet de modifier les ressorts des juridictions administratives en disposant en son article 66 que « dans les ressorts des cours d'Appel où il n'est pas établi une Cour Administrative, les actions relevant de la compétence de celle-ci sont jugées par les cours d'Appel statuant en matière administrative ».

Ainsi donc, présentement les ressorts des cours administratives de Bujumbura et de Gitega se limitent respectivement aux ressorts des cours d'Appel de Bujumbura et de Gitega.

C'est dans un souci bien pensé de rapprocher la justice des justiciables qu'une telle réforme a été opérée. Ceci ne manque pas néanmoins d'inconvénients dans la mesure où les affaires administratives qui devaient être traitées avec célérité²³ risquent d'être noyées dans beaucoup d'autres et ne pas bénéficier de l'urgence voulue. Il est également regrettable que le règlement du contentieux administratif soit confié à un juge de droit commun alors qu'il s'agit d'une matière spécialisée qui requiert des compétences techniques particulières.

Il y a lieu de penser que les juridictions administratives restent peu nombreuses encore que la répartition des ressorts territoriaux est inéquitable

²³ C'est dans cet esprit que le législateur impose au Ministère Public un délai de 30 jours pour donner son avis en matière de contentieux administratif.

eu égard au volume d'affaires enregistrées qui diffère d'une région judiciaire à une autre²⁴.

2.1.2.2 Organisation des juridictions administratives : irrespect des normes légales

Même si l'article 58 du Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires stipule que chaque juridiction administrative comprend un Président, un Vice-Président, autant de conseillers et de greffiers que de besoin, force est de constater que la Cour Administrative de Gitega ne dispose pas de Vice-Président. Ceci vaut également pour la chambre administrative de la Cour Suprême qui reçoit en appel les affaires jugées au premier degré par les Cours Administratives. Le récent décret n° 100/63 du 4/3/2006 portant nomination de certains hauts magistrats de la Cour Suprême et des responsables des juridictions supérieures désigne seulement le Président de la Chambre sans qu'aucun autre juge y soit expressément affecté.

Cela fait qu'en réalité, à la Cour Suprême, les juges siègent indistinctement dans n'importe quelle chambre et ceci handicape sensiblement le règlement rapide du contentieux administratif. Il serait souhaitable qu'il y ait des magistrats qui soient affectés à la Chambre Administrative de la Cour Suprême pour traiter uniquement du contentieux administratif.

Le manque de Vice-Président constitue non seulement une violation de la loi mais aussi un problème énorme dans l'administration de la juridiction en cas d'absence du Président.

L'intérim est généralement assuré par le juge le plus ancien ou celui qui est expressément désigné par le Président, soit-il le moins ancien. Celui-ci n'étant pas d'une part psychologiquement préparé à remplacer le Président et d'autre part généralement très familier avec ses pairs, n'incarne pas

²⁴ Voir infra affaires enregistrées.

réellement l'autorité d'un véritable chef ²⁵ avec tous les risques de laisser-aller au service, source incontournable du faible rendement.

L'autorité de nomination devrait nommer un Vice-Président partout dans les juridictions administratives en vue de favoriser le fonctionnement régulier de ces dernières.

2.1.2.3. Compétence des juridictions administratives

Même si la loi n° 1/010 du 13 Mai 2004 indique les règles de procédure à suivre en matière civile, elle a prévu tout le titre IX qui indique des règles particulières de procédure en matière administrative. Cette loi conditionne l'introduction d'une action en justice en matière administrative à un recours gracieux au hiérarchique. C'est ainsi que l'article 372 du code de procédure civile dispose « toute action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable... »

Quant à l'article 373, il précise que « le silence gardé plus de trois mois par l'autorité administrative vaut décision de rejet du recours gracieux ou hiérarchique... »

Les juridictions administratives ont une compétence très étendue comme l'indiquent les articles 60 à 65 du Code de l'Organisation et de la Compétence judiciaires.

D'une manière générale, toutes les actions dans lesquelles l'administration intervient comme partie au procès sont de la compétence matérielle de la Cour Administrative.

Toutefois, s'il s'agit d'un contrat de travail qui lie l'Etat et son agent, c'est le Tribunal du Travail qui est compétent pour trancher le litige.

Il est à noter que l'appel des décisions rendues par la Cour Administrative se fait devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême.

²⁵ Voir O.A.G. Analyse Critique du Fonctionnement de la Justice de Proximité, Bujumbura, mars 2007, p24

2.1.3. Des ressources matérielles et humaines des juridictions administratives.

2.1.3.1. Des moyens matériels insuffisants

Les juridictions administratives fonctionnent avec des moyens insuffisants voire rudimentaires : l'outil informatique est rare, les deux ordinateurs disponibles à la Cour Administrative de Bujumbura et à la Cour Administrative de Gitega sont souvent en panne, le seul recours étant l'usage des vieilles machines mécaniques, elles aussi en nombre insuffisant²⁶. Seule la Cour Administrative de BUJUMBURA dispose d'une photocopieuse.

Les moyens de déplacement font cruellement défaut. Aucune Cour Administrative ne dispose en effet d'un véhicule ; ce qui complique les descentes sur terrain et plus particulièrement l'exécution des affaires jugées. Les juridictions administratives ne disposent pas de bibliothèque et ne peuvent pas accéder à l'internet. Ainsi, il devient difficile pour les juges de s'améliorer du point de vue professionnel alors que le contentieux administratif relève d'un domaine assez spécial et en perpétuelle mutation. Il sied de remarquer que la chambre administrative n'étant pas une juridiction autonome utilise les moyens alloués à la Cour Suprême qu'elle partage avec les deux autres chambres.

Tableau n° 3 : Récapitulatif des moyens matériels mis à la disposition des juridictions administratives²⁷

Matériel Service	Nombre de véhicules	Nombre d'ordinateurs	Nombre de machines mécaniques	Nombre de photocopieuses	Bibliothèque	Accès à l'Internet
Cour Administrative de Bujumbura	0	1	1	1	0	Pas d'accès
Cour Administrative de Gitega	0	1	1	0	0	Pas d'accès

²⁶ Les deux cours administratives disposent chacune d'une seule machine mécanique.

²⁷ La section administrative de la Cour d'Appel de Ngozi et la Chambre Administrative de la Cour Suprême ne disposent pas de moyens matériels qui leur sont propres.

Il serait souhaitable que les juridictions administratives disposent de bibliothèques, aient accès à l'internet pour être au diapason de la science juridique, bref elles devraient disposer de tous les moyens nécessaires indispensables pour l'accomplissement de leur mission.

Le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux n'est pas mieux loti. En effet, l'immeuble qu'il occupe aujourd'hui ne résout pas le problème de bureaux qu'il avait auparavant parce que les avocats que compte le service se partagent à plusieurs les quelques bureaux.

Dans ces conditions, le rendement en souffre parce que les moments de concentration pour la préparation des dossiers à défendre en audience publique deviennent rares. Aussi, le département ne dispose que d'un seul véhicule lorsque l'on sait que les dossiers administratifs nécessitent des descentes sur terrain.

2.1.3.2. Des moyens humains insuffisants en quantité et en qualité.

Au 4/6/2008, la Cour Administrative de Bujumbura dispose de 12 juges, de 3 greffiers et d'un huissier. La Cour Administrative de Gitega dispose de 6 Juges et de 2 greffiers. De l'avis des responsables de ces services, ce personnel est insuffisant. Un autre problème qui se pose est lié à l'insuffisance de qualification ainsi qu'au manque de stages de perfectionnement.

A côté des juges titulaires d'une licence en droit, on recense encore au niveau des juridictions administratives quelques juges ayant une formation limitée seulement aux humanités générales ou à l'ESTA. C'est pourquoi il faudrait étoffer le corps des magistrats des cours administratives.

Bien plus, ces magistrats qui s'occupent pourtant d'un domaine très spécialisé, bénéficient rarement de stages de perfectionnement ou de mise à niveau leur permettant d'aborder facilement la complexité du contentieux administratif. Seuls quelques juges de la Cour Administrative de Bujumbura ont bénéficié d'une formation sur place de deux jours, en février 2008. Cette formation est très insuffisante au regard de la complexité du contentieux administratif. En outre, dans le système judiciaire burundais, des affectations

ou des mutations sont opérées vers les juridictions spécialisées dont les cours administratives sans qu'aucune formation initiale ou en cours d'emploi ait été dispensée pour préparer les juges à affronter ces matières spécialisées.

Une formation spécialisée en rapport avec le contentieux administratif devrait être dispensée à l'endroit des juges et des agents pour renforcer leurs capacités en la matière.

Tableau n°4 : Récapitulatif des moyens humains alloués aux juridictions administratives.

Moyens Juridiction	Juges				Greffiers et Huissiers			
	Niveau Licence	Niveau ESTA	Humanités Générales	Autres	Niveau A2	Humanités Générales	D6	A3
Cour Administrative de Bujumbura	10	1	-	1	2	1	1	3
Cour Administrative de Gitega	5	-	1	-	-	1	1	2

Il convient de rappeler ici que la chambre administrative de la Cour Suprême ne dispose pas de personnel, juges et greffiers, appelés à connaître du contentieux administratif. Tous les magistrats y siègent indistinctement et les dossiers sont reçus par le même greffe qui reçoit les dossiers de droit commun. Ceci est source de lenteur incroyable dans une matière aussi délicate dont les dossiers devraient être traités avec célérité.

L'autorité de nomination devrait sans tarder nommer au niveau de la Chambre Administrative, le personnel qui s'occuperait exclusivement de ce contentieux en vue d'améliorer le rendement tant qualitatif que quantitatif.

2.1.4. De l'état des infrastructures des juridictions administratives

D'une manière générale, les juridictions administratives sont logées dans des infrastructures vétustes, construites avant l'indépendance et dont, la capacité d'accueil est de plus en plus dépassée par les effectifs sans cesse croissants du personnel.

En effet, l'immeuble qui abrite la Cour Administrative de Bujumbura présente des murs fissurés à l'intérieur. Le toit suinte par endroits et les bureaux sont exigus et sursaturés, comptant chacun trois à quatre magistrats. Cette juridiction n'a pas d'endroit propice pour le classement et l'archivage des dossiers.

Elle ne dispose pas de sa propre salle d'audience mais partage celle-ci avec le tribunal de commerce, le tribunal du travail et la Cour Constitutionnelle. Ceci oblige la Cour à siéger uniquement deux fois par semaine (Lundi et mercredi), avec comme conséquence que les délais de remise sont très longs, compte tenu du volume énorme d'affaires enregistrées.

Il est urgent de réfectionner cet immeuble et de doter la Cour Administrative de sa propre salle d'audience

L'immeuble abritant la Cour Administrative de Gitega quant à lui est très délabré.

Par ailleurs, il n'était pas conçu pour loger un service public parce qu'il servait de gîte pour les bashingantahe venus des différents coins du pays pour siéger au tribunal du Mwami ²⁸.

Le problème d'endroit propice pour le classement et l'archivage des dossiers se pose également à la Cour Administrative de Gitega.

Maintenant, son plafond risque de s'écrouler, car il suinte à plusieurs endroits et les toilettes sont pratiquement inutilisables à cause de leur état piteux.

²⁸ Information recueillie auprès des magistrats y affectés.

Le toit de la Cour Administrative de Gitega laisse passer les eaux de pluie



Les murs extérieurs de la Cour Administrative de Gitega sont en ruine



La Cour Administrative de Gitega ne dispose même pas de salle d'audience, celle qu'elle utilise est partagée avec la cour d'appel, comme conséquence, elle ne siège qu'une seule fois par semaine.

La construction d'un immeuble abritant la Cour Administrative de Gitega, doté d'une salle d'audience s'impose.

2.1.5. Des affaires enregistrées et du rendement

2.1.5.1. Des affaires enregistrées

La Cour Administrative de Bujumbura enregistre beaucoup de dossiers, dont la moyenne sur cinq ans s'estime à 401 par an, ce qui laisse entrevoir un certain engorgement judiciaire.

La Cour Administrative de Gitega ainsi que la chambre administrative de la Cour Suprême enregistrent quant à elles très peu de dossiers dont la moyenne sur cinq ans s'évalue respectivement à 56 et à 27 par an.

Tableau n° 5 : Volume des affaires enregistrées depuis 2003 jusqu'en 2007.

Juridiction \ Année	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Moyenne annuelle
Cour Administrative de Bujumbura	310	394	360	463	479	2006	401,2
Cour Administrative de Gitega	76	36	47	69	53	281	56,2
Section Administrative de la Cour d'Appel de Ngozi ²⁹	-	-	11	132	45	188	62,6
Chambre Administrative de la Cour Suprême	38	36	27	26	11	138	27,6

²⁹ La section administrative de la Cour d'Appel de Ngozi n'existe que depuis 2005.

Il ressort dudit tableau que la Cour Administrative de Bujumbura regorge plus de 75% d'affaires que connaissent toutes les juridictions administratives et il y a eu un accroissement continu du contentieux administratif pendant cette période.

Cela se comprend dans la mesure où c'est dans le ressort de la Cour Administrative de Bujumbura où sont concentrés plus de services publics qu'ailleurs et les cas de conflits deviennent alors nombreux.

S'agissant de la nature des litiges enregistrés, si on prend à titre d'illustration le cas de la Cour Administrative de BUJUMBURA sur une période de 5 ans, c'est-à-dire de 2003 à 2007, elle se présente comme suit :

Tableau n°6 : Nature des litiges enregistrés à la Cour Administrative de Bujumbura de 2003 à 2007

Année	Total affaires enregistrées	RAC ³⁰	RAEP ³¹	RAR ³²
2003	310	190	114	6
2004	394	328	56	10
2005	360	296	50	14
2006	463	396	52	15
2007	479	432	38	9
TOTAL	2006	1642	310	54
		81,8%	15,5%	2,7%

Ce tableau montre que plus de 80% d'affaires enregistrées tout au moins à la Cour Administrative de BUJUMBURA concernent des demandes d'indemnisation par suite des préjudices causés par l'Etat aux tiers (ex : rupture abusive d'un contrat de travail par l'Etat, le non respect par l'Etat de ses engagements dans le cadre d'un marché public, suspension du contrat de travail pour les mandataires lorsque la durée du mandat n'était pas encore expiré...).

L'explication qui peut être donnée en rapport avec cette situation est que les responsables administratifs violent d'une façon éhontée la loi, que ce soit les

³⁰ Rôle Administratif Civil

³¹ Rôle Administratif pour Excès de Pouvoir

³² Rôle Administratif de la répression

statuts régissant le personnel, le code du travail, les dispositions régissant les marchés publics, ...

Il faudrait que d'une façon générale, tous les responsables administratifs à quelques niveaux qu'ils soient, aient toujours à l'esprit le respect strict de la loi.

2.1.5.2. Du rendement : un rendement faible.

Le rendement s'apprécie du double point de vue de dossiers clôturés par mois et par magistrat ainsi que des dossiers clôturés et exécutés par la juridiction par rapport au nombre total de dossiers.

Sous le premier volet des dossiers clôturés par mois et par magistrat, le rendement est très faible pour la Cour Administrative de Gitega et n'atteint jamais la moyenne légale de six dossiers par mois et par magistrat ; oscillant entre 3 et 4 dossiers seulement.

Les responsables de la juridiction attribuent ce faible rendement à la lenteur administrative, mais il y a lieu de penser également que le faible volume de dossiers enregistrés serait parmi les causes.

Par contre, le rendement est satisfaisant à la Cour Administrative de Bujumbura et oscille autour de 6 dossiers par mois et par magistrat.

Il devient difficile d'apprécier le rendement des magistrats de la Chambre Administrative de la Cour Suprême et de la section administrative de la Cour d'Appel de Ngozi en termes de dossiers administratifs étant entendu que les juges s'occupent indistinctement des dossiers de droit commun et ceux relevant du contentieux administratif.

En tout état de cause, cette situation est de nature à favoriser l'enlèvement de ces derniers puisqu'ils sont noyés dans les dossiers de droit commun et ne bénéficient d'aucune urgence dans le traitement.

Il y a lieu de penser que dans cette situation, le rendement en termes de dossiers rédigés de ce genre est faible surtout que même le volume de dossiers enregistrés est sensiblement faible.

Il s'ensuit également que le rendement de dossiers clôturés par an par les différentes juridictions administratives est faible si on le compare au volume total de dossiers.

Tableau n°7 : Rendement en termes de dossiers jugés par les juridictions administratives sur une période de cinq ans (de 2003 à 2007)

Juridictions	Affaires enregistrées	Affaires en cours	Nombre total de dossiers	Affaires jugées	%
Cour Administrative de Bujumbura	2006	5720	7726	831	10,75%
Cour Administrative de Gitega	281	785	1066	254	23,82%
Section Administrative de la Cour d'Appel de NGOZI	188	257	445	33	7,41%
Chambre Administrative de la Cour Suprême	138	520	658	121	18,38%
TOTAL	2613	7282	9895	1239	12,52 %

Le rendement en termes de dossiers exécutés par rapport aux dossiers clôturés est très faible en raison notamment du manque de moyens de déplacement, du fait que la loi interdit l'exécution forcée sur les biens de l'Etat, de l'insuffisance du budget alloué au Département des Affaires Juridiques et du Contentieux pour la rubrique « Frais du Contentieux ».

Tableau n°8 : Dossiers exécutés par rapport au volume total de dossiers et par rapport aux affaires jugées sur une période de cinq ans (2003 à 2007).

Juridictions	Nombre total de dossiers	Affaires jugées	Affaires exécutées	% par rapport aux affaires jugées	% par rapport au nombre total de dossiers
Cour Administrative de Bujumbura	7726	831	119	14,32%	1,54%
Cour Administrative de Gitega	1066	254	63	24,80%	5,90%
Section Administrative de la Cour d'Appel de Ngozi	445	33	0	0%	0%
Chambre Administrative de la Cour Suprême	658	121	0	0%	0%
TOTAL	9895	1239	182	14,68%	1,83%

Il ressort de ce tableau que la moyenne de dossiers exécutés par toutes les juridictions administratives sur une période de cinq ans représente uniquement 14,68% des affaires jugées et 1,83% du volume total d'affaires. La section administrative de la Cour d'Appel de Ngozi ainsi que la chambre administrative de la Cour Suprême enregistrent chacune un rendement nul. L'explication qui est donnée au niveau de la section administrative de Ngozi est que la quasi-totalité des affaires jugées sont immédiatement frappées d'appel sous-entendant par là qu'il n'y a aucun dossier qui est au stade de l'exécution³³.

Au niveau de la chambre administrative de la Cour Suprême, on « rapporte » également que bon nombre de dossiers connaissent le pourvoi à la Cour Suprême toutes chambres réunies et qu'en plus les affaires jugées au second degré c'est-à-dire en provenance de la Cour Administrative sont retournées à cette dernière pour exécution.³⁴

En tout état de cause, un tel rendement compromet gravement la bonne administration de la justice en matière de contentieux administratif.

³³ Explication obtenue auprès de la juridiction concernée.

³⁴ Information recueillie auprès de la juridiction concernée.

En effet, il ne sert à rien de rendre un jugement si celui-ci n'est pas exécuté pour que la partie gagnante soit rétablie dans ses droits.

2.1.6. De la lenteur dans le traitement des dossiers

Deux indicateurs permettent d'apprécier la vitesse de traitement d'un dossier : il s'agit du délai de remise accordé au dossier non pris en délibéré et du délai que prend un dossier pris en délibéré avant d'être prononcé.

En matière de contentieux administratif, le délai que prend un dossier remis au Ministère Public pour confection d'un avis ainsi que celui que prend un dossier remis au conseiller pour finaliser le rapport de mise en état entrent en jeu³⁵.

L'article 85 de la loi n°1/010 du 13/05/2004 portant code de procédure civile dispose : *« si la cause ne nécessite pas de mesures d'instruction, elle est retenue à l'audience. Toutefois, l'affaire peut être renvoyée à une prochaine audience à la demande des parties. Le nombre de remises ne peut être supérieur à trois sauf accord des parties »*.

En principe, comme dit ci-dessus, toute affaire devrait être prise en délibéré à la première audience et aucune affaire ne peut connaître plus de trois remises mais dans la pratique ce n'est pas toujours le cas.

Le tableau suivant indique les délais de remise d'une audience à l'autre, le nombre d'audiences par semaine ainsi que le temps que prend un dossier en délibéré avant d'être prononcé dans les juridictions administratives.

³⁵ L'avis du Ministère Public devrait être donné à l'audience publique même s'il ne s'agit pas d'une affaire complexe.

Tableau N°9 : Délais de remise, nombre d'audiences et délais de délibéré

Juridiction \ Délais	Délais de remise en jours	Nombre d'audiences publiques par semaine	Délais du délibéré en jours	Existence de dossiers de plus de 5 mois en délibéré	Observations
Cour Administrative de Bujumbura	90	2	60	+	Il s'agit des dossiers dits « collectifs » assez complexes
Cour Administrative de Gitega	30	1	60	-	
Section Administrative de la Cour d'Appel de Ngozi	210	1	30	-	Les dossiers de la 1 ^{ère} et 3 ^è case concernent tous les dossiers de la Cour d'Appel confondus
Chambre Administrative de la Cour Suprême	240	-	60	-	En matière de contentieux administratif, les audiences ne sont pas organisées toutes les semaines

En ce qui concerne la Cour Administrative de Bujumbura, le délai de remise est assez long puisqu'elle peut dépasser trois mois³⁶.

Ce délai pourrait être réduit en augmentant les jours d'audience publique qui aujourd'hui s'élèvent à 2 jours par semaine. Ceci n'est possible qu'en dotant la Cour Administrative de sa propre salle d'audience.

Ce délai est d'un mois pour la Cour Administrative de Gitega en raison du faible volume de dossiers enregistrés.

Quant au délai que prend un dossier en délibéré avant d'être prononcé, celui-ci s'évalue en moyenne à deux mois dans les juridictions administratives de Bujumbura et Gitega. On note néanmoins à la Cour Administrative de Bujumbura, l'existence « de dossiers dits collectifs »³⁵ qui viennent de passer cinq mois en délibéré " en raison des difficultés qu'ils posent dans leur rédaction

³⁶ La loi ne dit rien en ce qui concerne les délais de remise. Ces derniers dépendent du nombre d'affaires.

Concernant le temps que prend un dossier en attente d'un avis du Ministère Public, il est en moyenne de deux mois à la Cour Administrative de Bujumbura, 1 mois en moyenne à la Cour Administrative de Gitega.

Quant au délai que prend un dossier remis au conseiller rapporteur pour confectionner le rapport de mise en état du dossier, celui-ci se montre beaucoup plus long à la Cour Administrative de Gitega puisqu'il s'évalue à 6 mois ³⁷ alors qu'il s'évalue seulement à 1 mois à la Cour Administrative de Bujumbura. En définitive cette procédure s'avère assez longue, complexe et lente.

Il est souhaitable que, dans un souci de favoriser la célérité dans le traitement des dossiers, cette procédure soit assouplie par la suppression de rapport de mise en état par le juge.

2.2. Diagnostic des problèmes posés en rapport avec le contentieux administratif

Le travail d'enquête qui a été effectué auprès de quelques groupes-cibles en plus de la visite des juridictions administratives a permis d'identifier un certain nombre de problèmes qui limitent les performances de ces juridictions. Il s'agit notamment :

- d'une longue distance parcourue par les justiciables ;
- des lacunes observées au niveau des textes régissant le contentieux administratif ;
- d'une procédure longue ;
- de la méconnaissance de la procédure par les justiciables ;
- du problème d'exécution des décisions rendues en matière administrative ;
- de la qualification des magistrats et agents des juridictions administratives ;
- de la corruption ;

³⁷ La Cour Administrative de Gitega éprouve des difficultés pour pouvoir assigner l'Etat à Bujumbura et réunir tous les éléments nécessaires avant d'appeler la cause en audience publique conformément à l'article 4 du décret n°100/365 du 28 décembre 2006.

- de l'insuffisance des équipements ;
- de la méconnaissance des textes juridiques par les services de l'Etat ;
- de l'ignorance et crainte des justiciables de porter plainte contre les administratifs.

Il sera enfin fait état des propositions pour un meilleur règlement du contentieux administratif.

2.2.1. Quelques lacunes observées au niveau des textes régissant le règlement du contentieux administratif

Les textes régissant le règlement du contentieux administratif comportent des lacunes qui tiennent aux dispositions qui posent des problèmes d'application ou tout simplement préjudicient aux intérêts des particuliers, encore que ces textes ne répondent pas à tous les problèmes posés par la complexité du règlement du contentieux administratif, notamment, le volet concernant l'indemnisation des victimes.

Sans prétendre en faire un relevé exhaustif, l'analyse indique à titre d'illustration dans les lignes qui suivent certains aspects des textes de lois qui méritent d'être revisités ainsi que celles qui devraient être introduites.

1) Au niveau de la loi n°1/010 du 13/5/2004 portant Code de Procédure Civile

a) Du recours gracieux ou hiérarchique : condition préalable à la recevabilité de l'action en justice.

Les articles 372 et 373 se retrouvent sous le titre IX consacré aux règles particulières de procédure en matière administrative.

L'article 372 dispose que « *toute action ne peut être portée en justice si elle n'a pas été précédée d'un recours gracieux ou hiérarchique ou d'une demande préalable* ».

Cette disposition pose une condition préalable pour la recevabilité de l'action en justice qui est étrangère au droit commun et qui est peu connue des justiciables. Ce qui fait que souvent ces derniers voient leur plainte frappée d'irrecevabilité et ainsi se retrouvent spoliés de leurs droits.

Il est également fondé de se demander l'intérêt d'obliger un justiciable victime des abus de l'administration d'adresser un recours gracieux devant cette dernière surtout qu'en la matière, les situations à régler revêtent l'urgence. Cette disposition est non seulement inopportune, mais aussi contribue à ralentir le processus de règlement du contentieux administratif. Par ailleurs, il est mal venu de demander à l'autorité administrative qui a pris une mesure qui porte préjudice à ses intérêts de la revoir. Souvent, même l'autorité hiérarchiquement supérieure a tendance à couvrir les actes posés par ses subalternes. C'est pourquoi le recours gracieux ou hiérarchique devrait être facultatif.

L'article 373 quant à lui est libellé comme suit : *« Le silence gardé pendant plus de trois mois par l'autorité administrative vaut décision de rejet du recours gracieux ou hiérarchique. Après le recours gracieux, s'il échec, le recours hiérarchique effectivement exercé est suspensif des délais de l'action en justice pour la même durée ».*

Il faudrait remarquer que cet article prévoit qu'en cas de silence de l'autorité concernée, le justiciable ne pourrait agir que trois mois après introduction de la requête.

Dans ces conditions, devoir attendre encore un délai de plus de trois mois pour constater que l'autorité administrative a rejeté le recours gracieux ou hiérarchique comme le stipule l'article 373 du Code de Procédure Civile contribue à retarder davantage la décision judiciaire à intervenir. Ce délai prévu par l'article 373 devrait être ramené à un mois.

Ainsi les articles 372 et 373 devraient être modifiés pour donner aux justiciables la latitude de saisir directement les juridictions administratives.

Si la condition préalable du recours gracieux ou hiérarchique posée par l'article 372 n'est plus obligatoire, il s'entend que l'article 374 devient ipso facto sans objet.

b) De l'obligation faite au ministère public de donner un avis favorable à l'administration mise en cause

L'article 393 alinéa 1^{er} dispose que « Pendant la procédure de mise en état, le conseiller rapporteur transmet le dossier au Ministère Public pour qu'il donne son avis écrit. Lorsque le Ministère Public est avisé, il donne son avis dans un délai de trente jours sous peine de déni de justice. Cet avis est obligatoirement donné dans le sens de soutenir la défense des intérêts de l'autorité administrative mise en cause sauf si cette dernière acquiesce dans ses conclusions défensives ».

Cette disposition est incorrecte dans la mesure où elle est tout à fait contraire à l'essence même du Ministère Public qui doit être le garant de la bonne application de la loi. Le Ministère Public ne peut être obligé de soutenir une quelconque partie au procès ; il doit donner son avis en âme et conscience, la seule obligation étant de motiver son opinion.

L'on est fondé de se demander l'intérêt de demander un avis au Ministère Public quand on sait à l'avance que l'avis sera un avis partial et injuste parce que forcément favorable à une partie au procès.

Cette disposition est même inconstitutionnelle dans la mesure où il ne respecte pas les garanties constitutionnelles d'un procès équitable, en particulier le traitement égalitaire des parties au procès tel que prévu par l'article 22 de la constitution.

Ainsi, l'article 393 du Code de Procédure Civile est à revoir pour une bonne administration de la justice.

2) Au niveau du Décret n°100/365 du 28/12/2006 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes

De l'obligation faite aux services de la Cour Administrative d'assigner l'administration mise en cause au cabinet du ministère de tutelle.

Conformément à l'article 4 du décret n°100/365, « *l'Etat est assigné au cabinet du Ministère ayant le cas litigieux dans ses attributions* » alors que souvent le Ministère n'est même pas informé des faits qui constituent ce litige.

Il faudrait noter également que les ministères de tutelle des services administratifs de l'intérieur du pays se situent très loin par rapport aux services judiciaires compétents.

2.2.2. De l'éloignement de la justice des justiciables, un problème réel pour la population.

Le Décret n°100/12 du 23/1/1987 créant les deux juridictions administratives à Bujumbura et à Gitega a déterminé leurs ressorts qui couvrent comme déjà dit plus haut, les ressorts des Cours d'Appel de Bujumbura et de Gitega.

La Cour d'Appel de Ngozi s'occupe également du contentieux administratif depuis 2005 par la loi n°1/08 du 17/3/2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires.

Sa compétence territoriale correspond à celle de la Cour d'Appel et couvre donc les provinces judiciaires de Ngozi, de Kayanza, de Kirundo et de Muyinga.

Même avec cette compétence dévolue à la Cour d'Appel de Ngozi de connaître des affaires administratives, il reste vrai que le problème d'accès de la population à la justice administrative est réel.

C'est ainsi que 80% de personnes interrogées et de toutes catégories confondues demandent la création d'une Cour Administrative au niveau de chaque province.

D'autres qui représentent 20% de personnes interrogées estiment que les moyens matériels peuvent rendre impossible la réalisation d'un tel projet.

Ils proposent plutôt qu'il y ait création d'une chambre administrative qui s'occuperait du contentieux administratif au niveau de chaque tribunal de grande instance.

Si cette proposition paraît être l'idéal pour rapprocher la justice des justiciables, elle comporte néanmoins le risque que les chambres ainsi créées manquent de matière étant entendu que bon nombre de provinces enregistrent des cas très limités de contentieux administratif.

Pour remédier à cette situation, étant donné que leur rôle n'est pas très chargé, il faudrait organiser au niveau des juridictions administratives les itinérances afin qu'elles puissent siéger périodiquement aux chefs lieux des provinces pour étudier les cas litigieux enregistrés.

Cela suppose évidemment que des moyens nécessaires à l'accomplissement de la mission soient mis à leur disposition.

2.2.3. Une procédure longue, un obstacle à une bonne administration de la justice.

La procédure suivie devant les juridictions administratives est prévue par la loi n°1/10 du 13 mai 2004 portant Code de la Procédure Civile.

C'est une procédure spéciale qui obéit à ses règles. Il y a la procédure de mise en état des affaires inscrites devant les juridictions administratives prévues aux articles 387 à 397 de la loi n°1/010 du 13/5/2004 portant Code de Procédure Civile.

Les articles 388 et 389 du Code de Procédure Civile précisent que les parties disposent d'un délai maximum de trois mois pour produire ou compléter leurs moyens et les documents nécessaires pour l'instruction de leur cause.

Pour plus de 75% d'avocats qui ont été interrogés, la procédure et les délais pour la mise en état des dossiers ne sont pas rigoureusement respectés³⁸.

³⁸ Résultats d'enquête : Analyse critique du règlement du contentieux administratif au Burundi.

Cette mise en état se fait trop lentement et aucune rigueur n'est manifestée envers l'administration défailante et/ou son conseil ou représentant.

Il a été également fait remarquer que les délais impartis au Ministère Public pour donner ses avis sont très souvent dépassés contribuant ainsi au retard dans la clôture des procédures en cours d'instruction ³⁹

Ainsi, une affaire peut passer facilement plusieurs mois au Ministère Public pour avis sans susciter la moindre réaction de la Cour qui attend passivement le retour du dossier du Ministère Public alors que l'article 393 du Code de Procédure Civile lui donne un délai de 30 jours pour pouvoir donner son avis écrit.

Cette critique est néanmoins trop sévère à l'endroit du Ministère Public étant donné qu'il ne s'occupe pas exclusivement que des affaires administratives. En effet, son travail de tous les jours est plutôt l'instruction des dossiers répressifs à côté desquels il doit aménager son temps de manière à traiter également les dossiers d'autre nature lui confiés par son chef hiérarchique.

Pour plus de 70% d'avocats interrogés, un procès contre l'Etat ou la Commune est un véritable parcours du combattant étant donné le délai généralement long qui s'écoule entre l'introduction de son action par le requérant et le prononcé de l'arrêt.

Que faudrait-il faire alors pour que les dossiers dont les juridictions administratives sont engorgées puissent être clôturés rapidement sans qu'il y ait beaucoup de lamentations de la part des parties et spécialement les tiers préjudiciés par l'Administration ?

Il suffirait que les règles procédurales existantes soient bien appliquées pour que les affaires soient rapidement jugées.

³⁹ Résultats d'enquête : Analyse critique du règlement du contentieux administratif au Burundi.

2.2.4. De la méconnaissance de la procédure par les justiciables

Plus de 80% de personnes interrogées ne connaissent pas l'existence des juridictions administratives⁴⁰

En effet, elles pensent qu'en cas de litiges avec l'Etat ou la Commune, elles saisiraient le tribunal de Résidence territorialement compétent. D'autres préfèrent s'en remettre au travail de différentes commissions notamment la Commission Nationale Terres et Autres Biens en ce qui concerne les litiges fonciers avec l'Administration.

Il faut noter que ce ne sont pas seulement les personnes non instruites qui ne connaissent pas la juridiction compétente où elles porteraient leur action en cas de différends avec l'Etat ou la Commune.

Même 40% de fonctionnaires qui ont été interrogés pensent comme les personnes n'ayant bénéficié d'aucune formation.

Et ceux qui se croient plus éclairés disent que c'est le tribunal de Grande Instance qui est compétent pour connaître ce genre de litige⁴¹

Une session d'information et / ou de sensibilisation de la procédure suivie devant les juridictions administratives est très nécessaire pour qu'elle puisse connaître les instances devant lesquelles elle ferait recours une fois ses droits violés ou menacés de l'être ou que leurs causes ne soient déclarées irrecevables pour n'avoir pas respecté la procédure prévue par la loi.

Le Code de Procédure Civile devrait être appliqué sans complaisance parce que les particuliers en cause contre l'administration se plaignent que les juridictions administratives accordent souvent des remises injustifiées pour faire traîner la procédure⁴².

En effet, ce Code fixe le nombre de remises à trois pour que la cause soit prise en délibéré⁴³. Mais il a été également rapporté par tous les avocats de l'Etat interrogés que les services étatiques qui doivent fournir des éléments

⁴⁰ Résultats d'enquête : Analyse critique du règlement du contentieux administratif au Burundi

⁴¹ Résultats d'enquête : Analyse critique du règlement du contentieux administratif au Burundi

⁴² Résultats d'enquête : Analyse critique du règlement du contentieux administratif au Burundi

⁴³ Art. Art. 85 de la loi n°1/010 du 13/5/2004 portant Code de Procédure Civile

pour leur permettre d'assurer la défense des intérêts de l'Etat le font avec un grand retard alors qu'un délai de trois mois est accordé aux parties pour fournir tous les éléments nécessaires pour soutenir leurs prétentions.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils sollicitent souvent des remises que les parties adverses ont du mal à croire qu'elles ne sont pas des manœuvres dilatoires pour retarder purement et simplement l'issue de la procédure en cours.

Au cours de l'enquête, il a été rapporté que certains magistrats donnent l'impression d'avoir peur de juger l'Etat ou la Commune par défaut même quand leur défaillance est flagrante et scandaleuse.

C'est pourquoi il faudrait un traitement égal des parties devant la loi et les instances de jugement comme le prescrit la constitution⁴⁴.

2.2.5. Du problème d'exécution des décisions rendues en matière administrative.

L'exécution des décisions judiciaires a toujours été un véritable casse-tête pour une bonne administration de la justice.

Pourtant, une décision de justice qui n'est pas exécutée n'en est pas une.

Même en matière administrative, l'exécution pose énormément de problèmes pour plusieurs raisons :

1) L'insuffisance du budget alloué à l'indemnisation des victimes préjudiciées par le fait de l'Etat ou de ses préposés

Le budget alloué à l'indemnisation des victimes préjudiciées par le fait de l'Etat ou de ses préposés chaque année est de loin inférieur au montant total des condamnations pécuniaires encourues par lui (Etat) par année.

⁴⁴ Art. 209 de la constitution

Le tableau suivant indique les indemnisations auxquelles l'Etat a été condamnée à payer par rapport aux budgets qui y ont été affectés sur une période de cinq (5) ans (de 2003 à 2007).

Tableau n°10 : Rapport du budget accordé par rapport au montant des indemnisations de 2003 à 2007

Année	Montant total des indemnisations	Budget accordé	%
2003	280.816.950	100.000.000	35,71%
2004	1.248.844.947	250.000.000	20,22%
2005	776.422.318	250.000.000	32,22%
2006	832.241.355	250.000.000	30,05%
2007	669.233.626	550.000.000	82,21%
TOTAL	3.827.292.944	1.400.000.000	36,58%

Ce tableau montre que le budget qui a été accordé pour l'indemnisation des tiers préjudiciés par l'action de l'Etat ou de ses préposés sur une période de cinq (5) ans représente seulement 36,58% des condamnations encourues par l'Etat.

Ce budget est très insuffisant au regard des montants très élevés auxquels l'Etat a été condamné.

Il en découle que ceux qui n'ont pas été désintéressés dont les montants représentent 63,42% sur les cinq dernières années ont subi un préjudice de la part de l'Etat.

Les intérêts continuent aussi à courir à charge de l'Etat pour tous ces montants qui ne sont pas payés dans les délais.

Les justiciables qui ont eu gain de cause contre l'Etat ou la Commune devront en effet attendre le budget de l'exercice suivant pour qu'ils soient indemnisés encore qu'il n'est pas toujours évident qu'ils soient complètement désintéressés eu égard à ce même problème de l'insuffisance du budget.

2) L'ingérence de l'Administration pour faire obstruction à l'exécution d'une décision judiciaire.

Il n'est pas rare d'entendre un administratif s'opposer à l'exécution d'une décision de justice.

C'est ainsi que le responsable administratif ou communal qui ferait obstruction à l'exécution d'une décision judiciaire devrait être poursuivi personnellement en réparation du dommage qu'il cause à la partie gagnante suite à son refus ou retard d'exécution.

Aussi, certains responsables administratifs engagent la responsabilité de l'Etat à la légère, causant ainsi le décaissement des fonds énormes pour l'indemnisation des préjudices causés aux tiers.

C'est la raison pour laquelle il faut initier une réforme législative qui doit amener les responsables à tous les niveaux à une plus grande responsabilisation dans les actes qu'ils posent en institutionnalisant l'action récursoire mais l'organiser de façon que seul le préposé fautif ou de mauvaise foi paie pour ses fautes.

Le législateur devrait donc indiquer les conditions de la mise en œuvre de cette action récursoire de l'Etat contre ses préposés pour couper court avec cette irresponsabilité de la part de certains cadres et agents de l'Etat.

D'une part, les préposés à tous les niveaux ne prendront plus aucune décision à la légère de peur d'avoir à payer et, d'autre part il faut déterminer les principes de l'applicabilité de l'action récursoire.

Il faudra automatiquement assigner en intervention forcée celui qui aura posé l'acte qui engage l'Etat afin qu'il s'explique et paye solidairement avec l'Etat en cas de condamnation de celui-ci.

3) Le manque de moyens de déplacement

Le manque de moyens de déplacement constitue un autre problème qui complique davantage l'exécution en matière de contentieux administratif.

En effet, les deux Cours Administratives de Bujumbura et de Gitega, ne disposent d'aucun véhicule alors qu'elles couvrent des étendues énormes du territoire.

Ceci fait que présentement, les juridictions administratives ne peuvent pas effectuer l'exécution de leurs décisions surtout en matière foncière aussi rapidement qu'elles le souhaiteraient.

2.2.6. De la spécialisation des magistrats : un défi à relever

Les magistrats des juridictions administratives sur lesquels a porté l'enquête dans le cadre de la présente étude ont exprimé le besoin de pouvoir bénéficier d'une formation en droit administratif.

C'est pourquoi le programme d'enseignement à la Faculté de Droit de l'Université du Burundi devrait tenir compte des besoins réels exprimés par les services utilisateurs de lauréats de l'Université.

En effet, la plupart de magistrats y affectés n'ont subi aucune spécialisation en la matière, ce qui fait que l'organisation des séminaires de formation en droit administratif leur serait très bénéfique.

Le manque de personnel magistrats ou agents de l'ordre judiciaire affectés exclusivement à la chambre administrative près la Cour Suprême constitue un obstacle à la clôture rapide des dossiers relatifs au contentieux administratif.

En effet, le personnel en place traite indistinctement tous les dossiers sans pouvoir connaître finalement qui s'occupe du contentieux administratif parce que les dossiers administratifs sont noyés dans d'autres.

Au niveau de la Cour Suprême, les magistrats qui y sont affectés devraient être répartis entre les différentes chambres instituées en son sein. Cela contribuerait certainement à ce que les dossiers administratifs soient traités plus rapidement étant donné qu'ils sont d'ailleurs les moins nombreux par rapport aux dossiers civils.

Cela est pratiquement la raison pour laquelle les remises pour les dossiers administratifs sont fixées à huit mois à la Cour Suprême comme pour tous les autres dossiers.

Pourtant, si la Chambre Administrative de la Cour Suprême avait son propre personnel (magistrats et agents de l'ordre judiciaire), les dossiers relatifs au contentieux administratif ne seraient pas remis à une période aussi lointaine étant donné qu'ils sont moins nombreux par rapport aux autres affaires que connaît la Cour Suprême notamment les dossiers civils.

2.2.7. De la corruption

Les études antérieures indiquent qu'elle est une réalité dans les services judiciaires⁴⁵.

Les juridictions administratives ne font pas exception. Les témoignages recueillis auprès de la population et de la société civile confirment cette réalité au sein de ces dernières.

La population et la société civile identifient des comportements qui seraient à la base de la corruption à savoir la lenteur dans le traitement des dossiers, l'intimidation réelle ou supposée des personnes ayant des litiges avec l'Administration.

- 1) Environ 70% de personnes interrogées ont déclaré que la corruption doit exister au niveau des juridictions administratives « puisqu'elle existe même ailleurs ».
- 2) Par ailleurs, au regard du montant des condamnations à charge de l'Etat et le budget accordé chaque année pour l'indemnisation des tiers préjudiciés par l'Etat, on est amené à penser que c'est plutôt l'interventionnisme et la corruption qui font que l'on soit indemnisé plus rapidement par rapport à quelqu'un d'autre qui ne s'est pas livré à cette

⁴⁵ Observatoire de l'Action Gouvernementale : Analyse critique du fonctionnement des juridictions supérieures du Burundi p.69

pratique puisque comme déjà vu ci-dessus le budget est très limité et s'épuise généralement pendant le deuxième trimestre ⁴⁶

Aussi, des juges seraient approchés par les parties pour donner des indemnités exagérées⁴⁷.

Des cas où les Avocats de l'Etat n'ont pas interjeté appel alors que l'Etat était frappé d'une lourde condamnation ont été également signalés même s'ils ne sont pas nombreux.

2.3. Propositions de solutions pour un meilleur règlement du contentieux administratif.

Un diagnostic approfondi du règlement du contentieux administratif a fait apparaître un certain nombre d'obstacles qui apparaissent comme étant à l'origine des insuffisances que connaissent les juridictions administratives.

Les propositions faites pour un meilleur règlement du contentieux administratif s'articulent autour des axes suivants :

- les réformes législatives ;
- la réhabilitation des infrastructures et la modernisation des équipements ;
- la responsabilisation accrue des gestionnaires publics et des responsables des services étatiques à tous les niveaux ;
- la sensibilisation de la population à la culture citoyenne ;
- l'information de la population et des services de l'Etat sur la procédure suivie devant les juridictions administratives ;
- la lutte contre la corruption ;
- la spécialisation du personnel ;
- l'action récursoire qui doit être organisée de façon spécifique ;
- la mise à la disposition de chaque cabinet ministériel d'un avocat de l'Etat.

⁴⁶ A titre d'exemple le budget alloué aux frais du contentieux pour l'année 2008 qui était de 300 millions FBU s'est épuisé au mois de Mai 2008.

⁴⁷ Information recueillie auprès des avocats avec lesquels on a eu des entretiens.

2.3.1. Des réformes législatives : Abrogation et révision de certains articles de la loi n°1/010 du 13 mai 2004 portant Code de Procédure Civile.

1. Les articles 372 et 373 du Code de Procédure Civile qui conditionnent la recevabilité de l'action en justice en matière administrative au recours gracieux ou hiérarchique et après écoulement de trois mois après introduction de la requête, devraient être modifiés pour permettre aux justiciables de saisir les juridictions sans condition.

Le recours gracieux ou hiérarchique devrait être facultatif et le délai de trois mois prévu à l'article 373 pour constater la décision de rejet du recours devait être ramené à un mois.

Si la condition préalable de la recevabilité de la requête, à savoir l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique, est supprimée, l'article 374 deviendrait sans objet et devrait également tomber.

2. L'article 393 est libellé comme suit : *« Pendant la procédure de mise en état, le conseiller rapporteur transmet le dossier au Ministère Public pour qu'il donne son avis écrit. Lorsque le Ministère Public est avisé, il donne son avis dans un délai de trente jours sous peine de déni de justice. Cet avis est obligatoirement donné dans le sens de soutenir la défense des intérêts de l'autorité administrative mise en cause sauf si cette dernière acquiesce dans ses conclusions défensives ».*

Cet article qui oblige le Ministère Public à donner un avis toujours favorable à l'Administration mise en cause est anticonstitutionnel. Il est en effet en contradiction avec l'article 38 de la constitution qui dispose que *« toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit entendue équitablement... »*

Il sied également de préciser que dans la même logique, l'article 22 al 1^{er} de la constitution proclame l'égalité des citoyens devant la loi

en disposant que « *Tous les citoyens sont égaux devant la loi, qui leur assure une égale protection* ».

Bien plus, alors que c'est normalement le Ministère Public qui doit être le garant de la bonne application de la loi, on se demande quel est finalement l'intérêt de lui demander un avis quand on sait à l'avance que l'avis sera un avis partial et injuste parce que favorable à une partie au procès.

Ainsi, cet article devrait être modifié comme suit dans le sens de permettre au Ministère Public de donner un avis légal et impartial : « *Pendant la procédure de mise en état, le conseiller rapporteur transmet le dossier au Ministère Public pour qu'il donne son avis écrit. Lorsque le Ministère Public est avisé, il donne son avis dans un délai de trente jours* ».

3. L'article 4 du Décret n°100/365 du 28/12/2006 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat ne facilite pas non plus la tâche aux juridictions administratives.

Cet article est libellé comme suit : « *L'Etat est assigné au Cabinet du Ministère ayant le cas litigieux dans ses attributions* ».

En effet cet article fait traîner la procédure parce que c'est le même cabinet qui doit fournir les éléments de défense de la cause alors que des fois il n'est même pas au courant des faits qui constituent le litige.

C'est pourquoi cet article 4 devrait être modifié pour que ce soit l'autorité administrative mise en cause qui soit assignée ; celle-ci s'adresserait à son tour au Ministère de la Justice afin de demander un avocat de l'Etat pour défendre la cause en justice.

Il serait formulé comme suit : « *L'Etat est assigné devant l'autorité administrative mise en cause qui en informe immédiatement le Ministre dont il relève* ».

2.3.2. De la réhabilitation des infrastructures et de la modernisation des équipements

Les infrastructures abritant les juridictions administratives sont vétustes et exigües parce qu'elles ont été construites pour la plupart avant l'indépendance et ne répondent plus aux conditions d'hygiène qu'exige tout bâtiment logeant un service public.

Le minimum d'équipements dont disposent ces juridictions sont rudimentaires. C'est ainsi que la réhabilitation de ces infrastructures et la dotation des juridictions administratives d'équipements modernes constituent une priorité et cela contribuerait inévitablement à l'amélioration de leurs prestations.

La dotation des juridictions administratives des moyens de locomotion leur permettrait d'effectuer des descentes sur terrain toute les fois qu'il s'avérerait nécessaire et procéderaient régulièrement à l'exécution des décisions judiciaires qu'elles rendent.

Le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux devrait avoir de la part du Gouvernement un budget consistant pour faire face aux nombreuses condamnations encourues par l'Etat et ses organes en ce qui concerne les indemnités des tiers préjudiciés par ses faits.

2.3.2. De la responsabilisation accrue des gestionnaires publics et des chefs des services étatiques à tous les niveaux.

La grande majorité de litiges que connaissent les juridictions administratives concernent les dossiers de demande d'indemnisation des préjudiciés par l'action de l'Etat ou de ses organes dus à la violation d'un contrat administratif, à l'inexécution des obligations par l'Etat à l'occasion d'un marché public, à la cessation de fonctions imposée à un mandataire public avant l'expiration de son mandat, à la résiliation du contrat de travail lorsqu'elle revêt le caractère d'un licenciement abusif, etc.

Parfois, les responsables impliqués ne respectent pas les lois et règlements qui régissent le service public concerné, engagent l'Etat à la légère occasionnant par là le déblocage des montants importants par l'Etat à l'issue du procès.

La responsabilisation des chefs de service à tous les niveaux s'impose pour que celui qui, de mauvaise foi, aura été à l'origine de la condamnation de l'Etat soit poursuivi dans une action récursoire pour le recouvrement des montants qui auront été ainsi déboursés.

D'ailleurs, au cours de l'instruction de la cause, le responsable en question devrait être appelé en intervention forcée pour que l'autorité concernée soit condamnée solidairement avec l'Etat en cas de condamnation de celui-ci.

Et en pareil cas, l'indemnisation à accorder aux tiers préjudicié par l'action de l'Etat serait supportée également par l'autorité qui aura été à l'origine du procès.

2.3.4. De la sensibilisation de la population à la culture citoyenne

Au niveau de la gestion de la cité, on a comme impression que la population n'est pas très vigilante pour constater si les moyens mis à la disposition des services publics sont utilisés en bon père de famille. C'est pourquoi la population devrait être sensibilisée pour qu'elle sache que les moyens dont les services de l'Etat utilisent sont le fruit de ses efforts.

La population serait donc en droit de demander, par l'intermédiaire de ses élus, de la presse ou de la société civile, des explications pour des dépenses qu'elle trouve suspectes. Cela amènerait les responsables à tous les niveaux de ne plus prendre des décisions à la légère.

2.3.5. De l'information de la population et des services de l'Etat sur la procédure suivie devant les juridictions administratives

La population burundaise n'est pas informée de la procédure suivie devant les juridictions administratives. C'est pourquoi une action allant dans le sens

d'informer la population de cette procédure tout à fait particulière par des émissions radiophoniques serait bénéfique pour elle.

Les cadres et agents du Département du Contentieux devraient suivre régulièrement des séminaires de formation pour qu'ils suivent l'évolution du droit administratif afin qu'ils ne puissent pas être pris de court pendant la préparation et la défense des dossiers dont ils ont la charge.

Il devrait être institué au sein de chaque cabinet ministériel le poste de Conseiller Juridique qui s'occuperait notamment de faire le suivi des litiges que connaît l'Etat.

De même, le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux devrait affecter un avocat de l'Etat auprès de chaque cabinet ministériel qui vérifierait la légalité des actes que l'autorité du Ministre prendrait afin de prévenir des décisions qui occasionneraient un préjudice à l'Etat. Il défendrait en justice aussi l'Etat pour les affaires concernant le Ministère de son affectation.

2.3.6. De la lutte contre la corruption

Plusieurs études déjà réalisées ont confirmé l'existence de la corruption au sein des services judiciaires.

L'étude la plus récente réalisée par « Development Alternatives Incorporation » DAI en sigle, en mars 2007 range le secteur judiciaire en première position parmi les secteurs les plus touchés par la petite corruption avant l'éducation, la santé, la police, l'administration et la distribution de l'aide ⁴⁸

C'est pourquoi la lutte contre la corruption devrait être engagée dans deux axes : la prévention et la répression.

Un encadrement serré de tous les intervenants (avocats de l'Etat, magistrats, responsables des services publics...) en matière de contentieux administratif doit être une priorité pour prévenir des cas de corruption éventuels.

⁴⁸ DAI, USAID, le phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et résignation, mars 2007 p.16

Evidemment des cas de corruption qui seront dénoncés, constatés et qui se révéleraient établis devraient être sanctionnés sévèrement.

2.3.7. De la spécialisation des magistrats

Comme il a été dit plus haut, certains juges des juridictions administratives ne sont pas suffisamment qualifiés. On recense encore à côté des licenciés en droit, des juges ayant une formation des humanités générales ou de l'ESTA. Ces derniers éprouvent des problèmes énormes pour s'adapter à la complexité du contentieux administratif qui constitue un domaine très spécialisé. Il y a lieu de signaler que même l'enseignement universitaire au Burundi ne consacre aucune spécialisation en droit administratif. Ce qui explique que les affectations et mutations se font indistinctement d'une juridiction ordinaire à une juridiction spécialisée et vice-versa.

Cette situation n'est pas de nature à favoriser la bonne administration de la justice étant entendu que le juge administratif n'a pas en réalité les compétences techniques nécessaires.

Il conviendrait ainsi d'organiser une formation spécialisée en droit administratif et de faire bénéficier des stages de perfectionnement aux personnels qui prestent déjà dans ces juridictions.

CONCLUSION GENERALE

Cette étude a pour objectif de faire une analyse critique du système de règlement du contentieux administratif. Ce qui revient en définitive à faire un diagnostic aussi complet que possible des problèmes qui se posent afin de pouvoir formuler des propositions et /ou recommandations de nature à rendre ce système beaucoup plus performant.

Pour y parvenir, il s'est avéré nécessaire de passer en revue l'évolution historique du règlement du contentieux administratif étant entendu que celui-ci n'a pas toujours été réglé par les juridictions administratives qui ne datent que de 1987. Le contentieux administratif était de la compétence des tribunaux de Première ou de Grande Instance selon le cas avant la création des juridictions administratives.

D'autres mécanismes se sont successivement occupés de ce contentieux avant la naissance des juridictions administratives, en l'occurrence, la Chambre de Recours des Fonctionnaires et la Commission Technique des indemnités.

Un état des lieux des juridictions administratives a été présenté.

Les juridictions administratives sont abritées par des infrastructures vétustes construites avant l'indépendance, exigües et sursaturées parce qu'elles sont dépassées par les effectifs sans cesse croissants du personnel.

Les moyens matériels mis à leur disposition laissent à désirer et le personnel dans sa grande majorité n'est pas suffisamment spécialisé pour affronter la complexité du contentieux administratif.

Le rendement des juridictions administratives en terme de dossiers jugés et exécutés est très faible encore que la vitesse de traitement des dossiers est lente.

Les grands défis qui se posent en la matière ont fait objet d'un diagnostic et se rapportent pour l'essentiel à une législation lacunaire, à l'éloignement de la justice des justiciables qui est un problème réel pour la population, à une

procédure longue et inconnue des justiciables, au problème d'exécution des décisions rendues en raison du fait que le budget alloué à l'indemnisation des préjudiciés de l'action de l'Etat est toujours insuffisant.

Les problèmes liés à l'insuffisance de moyens matériels, à la qualification du personnel, à l'absence de conscience professionnelle de certains responsables des services étatiques ont été également évoqués.

Les propositions pour un meilleur règlement du contentieux administratif ont été émises dans l'intérêt de tout le monde.

Il aura été constaté en définitive que relever les défis posés par ce contentieux demande la contribution de tout un chacun, particulièrement les pouvoirs publics, le parlement, la société civile, le personnel judiciaire et la population en général.

C'est pourquoi dans les lignes qui suivent des recommandations sont adressées à tous les acteurs pour que chacun puisse voir quelle sera sa pierre dans la construction de l'édifice.

RECOMMANDATIONS

A l'issue de cette analyse, l'étude fait des recommandations suivantes :

1. Au Gouvernement

En matière législative :

- Revoir le code de procédure civile en ses articles 372, 373 et 393 dans le sens de rendre facultatif le recours gracieux ou hiérarchique avant l'introduction d'une action en justice et de ne pas obliger le ministère public à donner un avis toujours favorable à l'administration mise en cause.
- Modifier l'article 4 du décret n°100/365 du 28/12/2006 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes pour assigner l'autorité administrative mise en cause au lieu d'adresser l'assignation au cabinet du ministère ayant le cas litigieux dans ses attributions.
- Initier une législation qui met en exergue la responsabilité de l'agent de l'Etat par la faute duquel l'Etat est condamné à payer une indemnisation à un tiers.

En matière administrative :

- Clarifier la responsabilité de l'autorité administrative défaillante en cas de condamnation de l'Etat ou de la Commune à des Dommages-Intérêts
- Indemniser sans tergiverser les justiciables ayant gagné le procès.

En matière de ressources humaines :

- Faire une bonne répartition des ressources humaines
- Procéder à la nomination des Vice-Présidents au niveau de toutes les juridictions administratives qui n'en ont pas.

- Doter chaque cabinet ministériel d'un conseiller juridique et/ou d'un avocat de l'Etat chargé de faire le suivi de tous les litiges dans lesquels le Ministère est impliqué.
- Sanctionner les auxiliaires de la justice, les magistrats des cours administratives et les avocats de l'Etat qui se livrent à la corruption.

En matière de formation :

- Faire bénéficier tout le personnel des juridictions administratives et du Département des Affaires Juridiques et du Contentieux d'une formation continue sur place en droit administratif
- Revoir le programme de formation dispensé dans les universités pour une spécialisation des étudiants en droit public et en droit privé avant la fin du cursus.

En matière d'infrastructures et d'équipements :

- Procéder à la construction et à la réfection des infrastructures abritant les juridictions administratives et leur doter de leurs propres salles d'audience.
- Doter les juridictions administratives d'au moins un véhicule de terrain par juridiction.
- Procéder à l'informatisation de leurs services.
- Doter les juridictions administratives et le Département des Affaires Juridiques et du Contentieux des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

2. Au Parlement

- Voter un budget suffisant pour l'indemnisation des personnes préjudiciées par l'action de l'Etat.
- Consentir les moyens qu'il faut aux juridictions administratives et au Département des Affaires Juridiques et du Contentieux pour mieux remplir leur mission.

3. A la société civile

- Eduquer la population à la culture citoyenne afin de dénoncer toute violation de la loi dans le règlement du contentieux administratif ;
- Organiser un plaidoyer en faveur d'un traitement égalitaire entre le simple citoyen et l'Etat dans le règlement du contentieux administratif ;
- Informer la population de la procédure à suivre pour le règlement du contentieux administratif ;
- Sensibiliser la population pour dénoncer les cas de corruption portés à sa connaissance et tous les comportements suspects qui sont de nature à laisser penser qu'il y a corruption.

4. Aux magistrats

- Se référer uniquement à la loi et à la conscience lorsqu'ils sont appelés à trancher un litige mettant en cause un particulier contre l'Etat ou l'un de ses organes ;
- Faire application des dispositions pertinentes du Code de Procédure Civile prévues par l'article 85 pour ce qui est du nombre de remises que doit connaître une affaire pour qu'elle soit prise en délibéré.

5. A la population

- Dénoncer toutes les irrégularités constatées dans la gestion du contentieux administratif
- Renoncer à la pratique de donner des pots de vin aux serviteurs de la justice.

Bibliographie

I. Ouvrages

1. Observatoire de l'Action Gouvernementale, Analyse critique du fonctionnement de la justice de proximité, Bujumbura, Mars 2007.
2. Observatoire de l'Action Gouvernementale, Analyse critique du fonctionnement des juridictions supérieures, Bujumbura, Décembre 2007.
3. Remi Bellon et Pierre Delfosse, Codes et Lois du Burundi, Bruxelles, 1970
4. S.D.N, Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948
5. DAI, USAID, le phénomène de la corruption au Burundi : Révolte silencieuse et Résignation, mars 2007

II. Principaux textes juridiques consultés

1. Loi du 26/7/1962 portant Organisation et compétence judiciaires,
2. Loi n° 1/004 du 14/1/1987 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires
3. Loi n°1/010 du 13/5/2004 portant Code de procédure civile
4. Loi n°1/010 du 18/3/2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi
5. Loi n°1/08 du 17/3/2005 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires
6. D.L. n°500/179 du 24/11/1972 portant modification de la Procédure applicable aux causes dans lesquelles la responsabilité de l'Etat est alléguée.
7. Décret n°100/074 du 29/4/2003 portant réglementation de la défense en justice des intérêts de l'Etat et des Communes
8. A.M. n°090/6/ du 20/10/1962 portant mesures d'exécution en matière disciplinaire.
9. O.M. n°560/16 du 31/1/1979 portant création et organisation du Cabinet des conseillers juridiques au Ministère de la Justice

10. A.M.n°100/305 du 29/10/1963 relatif aux indemnisations par l'Etat des personnes physiques et morales préjudiciées par la faute d'un préposé du Gouvernement agissant dans le cadre de ses fonctions.
11. A.M. n°020/164 du 21/9/1966 portant institution de la Chambre de Recours pour l'administration du pays et des organismes parastataux.
12. O.M. n°550/055/89 du 25/2/1989 portant modification de l'article 2 in fine de l'ordonnance ministérielle n°560/16 du 31/1/1979 portant création et organisation du Cabinet des conseillers juridiques au Ministère de la Justice.
13. O.M.n°550/203/94 du 06/09/1994 portant abrogation de l'ordonnance ministérielle n° 550/055/89 du 25/2/1989 portant modification de l'article 2 in fine de l'ordonnance ministérielle N°560/16 du 31/1/1979 portant création et organisation du Cabinet des conseillers juridiques au Ministère de la Justice.
14. O.M. n°550/540/294 du 21/8/1995 portant modification de l'arrêté ministériel n°100/305 du 29/10/1963 relatif aux indemnisations à l'amiable par l'Etat.

Présentation sommaire de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale

L'Observatoire de l'Action Gouvernementale, «OAG» en sigle, est né le 22 septembre 1999 à Bujumbura suite à la consultation au sein de la Société Civile Burundaise. Il a été agréé officiellement par l'ordonnance ministérielle n° 510/023 du 12 janvier 2001. A sa fondation, il était constitué de 18 associations, six journalistes et six parlementaires.

L'Observatoire de l'Action Gouvernementale est une organisation de la Société Civile politiquement et financièrement indépendante des pouvoirs publics. *L'Observatoire est régi par la législation nationale relative aux Associations Sans But Lucratif (ASBL).*

L'Observatoire de l'Action Gouvernementale est un cadre commun d'information, de réflexion et d'action en vue du suivi des engagements gouvernementaux, de l'évaluation de leur état de réalisation. Il repose sur trois piliers principaux: (i) les organisations de la société civile dans différents secteurs (droits de l'homme, développement, syndicats, femmes, jeunes), (ii) les journalistes et (iii) les parlementaires.

Sa mission est d'amener les dirigeants à prendre en considération les préoccupations des citoyens et à rendre compte des actes qu'ils posent en développant le sens de la critique objective et de l'exigence chez les citoyens.

L'Observatoire s'est par ailleurs fixé les objectifs spécifiques suivants à savoir:

- Contribuer à l'émergence d'un leadership fondé sur des valeurs démocratiques et une gestion rigoureuse des affaires publiques;
- Promouvoir la participation de la population dans le processus de prise de décision et de suivi des engagements à tous les niveaux;
- Amener le gouvernement et ses partenaires, y compris la communauté, à formuler et à mettre en œuvre des politiques et des programmes adéquats de réduction de la pauvreté;
- Contribuer à l'émergence et à la consolidation d'une culture démocratique citoyenne;
- Contribuer à la mise en place et au renforcement des mécanismes participatifs de planification rigoureuse et intégrée
- Renforcer ses capacités institutionnelles et opérationnelles.

Le travail de l'observatoire s'articule autour des axes d'intervention suivants:

- Des actions de sensibilisation en direction des membres et du public autour des objectifs de l'organisation;
- Des études, des sondages d'opinion et des enquêtes sur l'état de réalisation des engagements gouvernementaux;
- Des analyses contextuelles pour comprendre les tendances d'évolution politique du pays;
- Des formations en direction des membres et de la société civile en vue d'accroître les capacités en matière de suivi et évaluation des actions gouvernementales;
- La constitution d'une banque de données sur les politiques sectorielles, les lois et les autres engagements gouvernementaux;
- Des actions de lobbying et de plaidoyer pour influencer sur le changement des politiques et la prise de décision.