



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Observatoire de l'Action Gouvernementale, asbl

Siège social: Bujumbura - Burundi

*B.P. 3113 Bujumbura * Tél: 22 21 88 20*

*E-mail : oag@cbinet.net * Site Web: www.oag.bi*

ANALYSE DE L'EFFICACITE DES MECANISMES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU BURUNDI

Bujumbura, Août 2022

Remerciements.

Au terme de la présente analyse, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale tient à remercier le Professeur Elias SENTAMBA, consultant, pour avoir accepté de collaborer avec l'OAG dans son élaboration.

Ses remerciements vont également à l'endroit des membres du comité de lecture du rapport d'observation dont les noms suivent :

Monsieur Sylvestre MPABWANAYO, Premier Substitut du Parquet près la Cour Anti-corruption ;

Maître Godefroid MANIRAMBONA, Président et Représentant Légal de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale, OAG ;

Monsieur Jean Bosco NZOSABA, Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

TABLE DES MATIERES

N°	Matières	Page
	Table des matières.....	5
	Sigles et abréviations.....	7
	Résumé exécutif.....	9
0.	Introduction.....	15
1.	Etat des lieux sur la corruption au Burundi.....	17
1.1.	Brève définition de la « corruption ».....	17
1.2.	Corruption comme conséquence de la longue guerre civile (1993-2000).....	21
1.3.	Corruption rampante plusieurs années après la réforme...	25
2.	Réforme anticorruption: brève présentation.....	41
2.1.	La lutte anticorruption, « besoin » des Burundais de 2006?	41
2.2.	Les outils juridiques anticorruption : bref aperçu.....	46
2.3.	Dispositifs anticorruption.....	50
3.	Efficacité limitée des mécanismes anticorruption.....	61
3.1.	Inadéquation entre actions anticorruption et ampleur de l'enjeu.....	61
3.2.	Difficile mise en œuvre des actions anticorruption.....	65
3.3.	Culture permissive à l'égard de la corruption.....	70
4.	Propositions d'amélioration des mécanismes anti-corruption.....	78
4.1	Large plaidoyer pour une lutte anti-corruption efficace.....	78

4.2.	Réforme de la magistrature en vue de l'Etat de droit effectif	81
4.3.	Réforme de l'Administration publique en vue de la performance.....	83
5.	Conclusion et recommandations.....	87
5.1.	Conclusion.....	87
5.2.	Recommandations.....	89
	Eléments de bibliographie.....	92

Sigles et abréviations

CFPJ	: Centre de Formation Professionnelle de la Justice
CNDD-FDD	: Conseil National de Défense de la Démocratie-Force de Défense de la Démocratie
CNL	: Congrès National pour la Liberté
CNRF	: Cellule Nationale de Renseignement Financier
DAO	: Dossier d'Appel d'Offre
FONIC	: Fonds National d'Investissement Communal
IGE	: Inspection Générale de l'Etat
ISTEEBU	: Institut de Statistiques et d'Études Économiques du Burundi
OBR	: Office Burundais des Recettes
OLUCOME	: Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Economiques
OMP	: Officier du Ministère Public
OTRACO	: Office de Transport en Commun
PND	: Plan National de Développement
PSR	: Police de Sécurité Routière
RPA	: Radio Publique Africaine
SOSUMO	: Société Sucrière du Moso
TGI	: Tribunal de Grande Instance

Résumé exécutif

Consistant à l' « **Analyse de l'efficacité des mécanismes de lutte contre la corruption au Burundi** », cette étude est subdivisée en quatre principaux points, hormis une brève introduction et une conclusion ainsi que quelques recommandations.

- (i) Le premier point fait l'état des lieux sur la corruption au Burundi. En partant de la littérature spécialisée sur cette thématique, nous dégageons une définition du concept de « corruption » en focalisant l'attention sur ses trois dimensions à savoir la « grande corruption », la « petite corruption » ainsi que la « corruption rampante », les trois étant entrées tellement dans les us et coutumes des Burundais qu'elles sont devenues « normales ». On comprend toutes les difficultés à lutter contre pareil fléau. Bien plus, nous montrons à la suite de Paul Collier que la longue guerre civile que le Burundi a endurée plus d'une décennie durant s'est révélée un terreau favorable à la corruption.
- (ii) Le deuxième point présente la réforme anti-corruption. Montrant d'abord que la lutte anti-corruption était loin d'être le « besoin » des Burundais de 2006 préoccupés par une guerre civile si rémanente (cf. indigents massés dans les centres de déplacés intérieurs par exemple), cette réforme a été destinée davantage aux bailleurs internationaux qu'aux Burundais. Par la suite nous présentons dans un premier temps l'arsenal juridique anti-corruption inspiré par les référentiels international et régional d'une part, et s'insérant dans toute une série d'outils juridiques internes tels la Constitution, le Code pénal... d'autre part. Dans un second temps, nous brosons le tableau des institutions anti-corruption telles la Brigade spéciale anti-corruption, la Cour anti-corruption et son Parquet général, la Cour suprême tout en montrant leur faible légitimité, hormis la dernière. Cette faible légitimité à la fois de la part des mandataires du « sommet de l'Etat » et des citoyens ordinaires leur a valu une loi

portant leur suppression en 2021, que la Cour constitutionnelle a invalidée de justesse.

(iii) Le troisième point démontre combien *les mécanismes anti-corruption se sont révélés d'une efficacité fort limitée*. Un certain nombre de raisons expliquent cet état de fait. D'abord, non seulement les institutions anti-corruption mises en place en 2006 ne pouvaient couvrir tout le territoire national étant donné l'effectif limité de leurs personnels d'un côté, mais non plus elles ne s'avéraient pas compétentes pour traquer la « grande corruption » dès lors que les auteurs potentiels étaient hors de leurs compétences étant donné leurs privilèges de juridiction de l'autre côté. Ensuite, la lutte contre l'enrichissement illicite (qu'ont l'habitude de pratiquer impunément les dignitaires politico-administratifs) se révélait impossible à combattre dès lors qu'aucune sanction n'avait été prévue à l'encontre des personnalités se soustrayant délibérément à cette obligation au début comme à l'expiration de leurs mandats. En outre, la culture permissive à l'égard des pratiques corruptives dans les secteurs aussi publics que privés fait que corrompus et corrupteurs aient d'autant plus de droit de cité que leur richesse sert de modèle de réussite sociale. Enfin la pauvreté à laquelle sont soumis les agents et cadres des secteurs publics et privés amène ces derniers à monnayer les pouvoirs ...ne seraient que pour nouer les deux bouts du mois ! Dans pareille perspective, la formule de Daniel Kaufmann (C=M+P-R)¹ ne peut qu'être pertinente.

(iv) Le quatrième et dernier point traite des *propositions en vue d'améliorer les mécanismes anti-corruption*. Nous avons organisé ce point en trois principaux sous-thèmes suivants.

1. D'abord *un large plaidoyer pour une lutte anti-corruption efficace*, et cela par une synergie de parties prenantes à savoir le Gouvernement

¹ C=Corruption, M=Monopole, P=pouvoir et R=Responsabilité/Redevabilité

à travers ses différentes branches, les organisations de la société civile, les confessions religieuses, les médias aussi publics que privés. Dans tous les cas de figure, chaque partie prenante mobilise ses réseaux suivant l'« angle d'intervention » sous-tendant ses intérêts. Pour le leadership religieux par exemple, les Saintes Ecritures constituent d'autant le tremplin mobilisateur que leaders et ouailles y trouvent chacun son intérêt spirituel.

2. Ensuite une *réforme holistique de la Magistrature en vue d'un Etat de droit effectif*. D'abord, le principe de séparation devrait cesser d'être un vain mot dès lors que l'Exécutif et le Législatif s'abstiennent de s'immiscer dans le travail quotidien de la Magistrature et la laissent juger en âme et conscience les affaires inhérentes ou non à la corruption d'une part, et où les conditions salariales sont comparables à celles de la Présidence et du Parlement d'autre part. Et puis la réforme anti-corruption embrasserait toute la machine judiciaire et non quelques segments de cette dernière, ce qui ferait l'économie des dysfonctionnements inutiles tels l'impuissance des institutions anti-corruption à couvrir le territoire national et le sommet de l'Etat. Enfin le renforcement des capacités des personnels de la Justice est incontournable : recrutement par concours des détenteurs de master, formation professionnelle avant d'entrer en fonction et en cours d'emploi.
3. Enfin la *réforme de l'Administration publique dans son ensemble...en vue de lutter contre la corruption* : Comme la pauvreté constitue la cause principale de la corruption chez les agents publics et privés, une double piste serait explorée. D'une part, un management « effectifs-performance-salaire décent » : il s'agit de n'engager que des effectifs compétents mais limités, jouissant des salaires décents (à calculer en fonction du coût de la vie), de manière que la propension aux pots de vin au risque de perdre les avantages soit moindre. D'autre part, un management limitant l'interaction « corruptive » entre agents et usagers : en mettant en place des

bureaux d'accueil comme « tampon » (à la Magistrature par exemple) d'un côté, ou en associant les agents de l'OBR aux barrages policiers de la PSR lors des contrôles automobiles de l'autre côté.

En définitive, cette étude aura montré qu'aussi longtemps que les pratiques corruptives ont toujours le droit de cité en dépit des mécanismes anti-corruption engagés en 2006, c'est que les fruits de la mise en œuvre des institutions anti-corruption sont loin d'avoir tenu la promesse des fleurs (le leitmotiv « tolérance zéro à la corruption »).

Devant cet état de fait, il est convenable de formuler un certain nombre de recommandations à l'endroit de différentes parties prenantes :

Au Gouvernement

- ✓ Renforcer toute la machine judiciaire du Tribunal de résidence à la Cour suprême en améliorant les conditions salariales des magistrats et du personnel d'appui, au besoin en s'inspirant des réalités des pays de l'*East African Community* ;
- ✓ Améliorer les outils juridiques servant à la lutte contre la corruption, en palliant les failles observées comme celle sous-tendant la non-déclaration du patrimoine pour les mandataires, en s'inspirant de la Convention des Nations Unies contre la Corruption comme pour l'article 20 portant enrichissement illicite ;
- ✓ Entreprendre une réforme holistique de l'Administration publique dans la triple direction : d'abord réduire progressivement le personnel pléthorique en opérant un recrutement sur concours pour les postes techniques, ensuite ajuster les conditions salariales au coût de la vie réel et, enfin, rendre ledit personnel performant en instituant les contrats de performance ;
- ✓ Entreprendre une vaste modernisation du secteur privé en industrialisant autant de secteurs d'activité que possible. De la sorte, orienter les lauréats de l'enseignement supérieur plus vers le secteur privé que vers la fonction publique. Ce faisant, le Gouvernement

limiterait la demande d'emploi habituellement destinée à la fonction publique ;

- ✓ Rendre effectives la transparence et la redevabilité au sein de l'Administration publique en vulgarisant les conditions requises pour l'obtention des divers services dans les différentes branches de l'Administration publique ;
- ✓ Instituer un numéro vert où passeraient les alertes anonymes en cas de corruption, en vue de dissuader les pratiques de petite et de grande corruption, etc.

Au Parlement

- ✓ Contrôler l'action gouvernementale autant que possible en direction de la lutte implacable contre la corruption et les infractions connexes ;
- ✓ Faire travailler et tirer profit des institutions de contrôle et d'audit telles la Cour des comptes, l'inspection générale de l'Etat, etc.

A la Société civile

- ✓ Renforcer les capacités des organisations de la société civile enfin qu'elles jouent leur rôle de « lanceur d'alerte » (whistleblower, en anglais) ;
- ✓ Conscientiser la population [pour les organisations telles l'OLUCOME] sur l'impérative nécessité de se défaire des pratiques corruptives ;
- ✓ Mobiliser les fidèles [pour les confessions religieuses] contre toute forme de corruption et d'infractions connexes, au besoin à la lumière des saintes Ecritures ;
- ✓ Dénoncer [pour le citoyen ordinaire] les actes de corruption dont il est témoin ;

Aux Partenaires au développement

- ✓ Prêter main-forte au Gouvernement burundais dans une réforme holistique en vue de combattre efficacement contre le fléau de la corruption.

0. Introduction

En dépit de la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre la corruption en 2006 et du mot d'ordre de l'ancien Président NKURUNZIZA, « *tolérance zéro* », la gangrène de corruption ne fléchit pas au Burundi. Elle menace au contraire de mettre en péril l'Etat dans toutes ses structures, tant au niveau central que local d'une part, et au niveau du secteur privé d'autre part. Ce qui est dommage est qu'à force d'avoir cours le plus impunément du monde, les pratiques corruptives ont fini par passer pour un *modus vivendi* tout à fait « normal ». Il n'est donc pas étonnant que *Transparency International* aligne le Burundi à la 169^{ème} position sur 180 Etats passés au peigne fin dans son dernier classement de 2021.

Pour analyser ce phénomène, nous allons faire l'état des lieux, définirons la notion de « corruption » tout en nous posant la question de savoir si vraiment les pratiques corruptives constituaient un réel « besoin » pour les Burundais en 2006 (au moment où le gouvernement burundais entreprenait des actions anticorruption). Nous présenterons les outils juridiques et dispositifs institutionnels destinés à lutter contre la corruption et les infractions connexes d'une part, et analyserons jusqu'où ces actions anticorruptions sont efficaces ou pas d'autre part.

Il convient de mentionner que ce travail voudrait, comme objectif principal, contribuer à la lutte contre la corruption au Burundi et comme objectifs spécifiques, (i) mettre en relief le niveau de corruption au Burundi, (ii) éclairer l'opinion sur les mécanismes légaux de lutte contre la corruption au Burundi, (iii) mettre en exergue les failles éventuelles des mécanismes de lutte contre la corruption et, (iv) faire des propositions d'amélioration des mécanismes de lutte contre la corruption au Burundi.

1. Etat des lieux sur la corruption au Burundi

Pour avoir une idée sur l'ampleur de la corruption au Burundi, ce point brosse le tableau de cette dernière en trois axes principaux : d'abord en définissant brièvement la notion de « corruption », ensuite en montrant que ce phénomène est quasi incontournable dans toutes les sociétés ayant enduré une longue guerre civile à l'instar du Burundi et, enfin, en dépeignant ce phénomène sous sa dimension sociétale.

1.1. Brève définition de la « corruption »

D'une manière générale, le concept de « corruption » renvoie à l'usage abusif d'un pouvoir dans le secteur public ou dans une entreprise privée à des fins privées telles l'enrichissement personnel, celui d'un bénéficiaire d'un membre de sa famille (népotisme) ou d'un ami (clientélisme), etc. Pour résumer le propos de Giorgio Blundo, *« il s'agit, pour un agent de l'Etat ou d'un élu, de s'abstenir de faire, de faciliter quelque chose, du fait de sa fonction, en échange d'une promesse, d'un cadeau, d'une somme d'argent, d'avantages divers, etc. alors qu'on est censé rendre le service de par ses obligations professionnelles »*².

En termes de définition plus complète, il convient de retenir le propos de Françoise Dreyfus, *« les éléments constitutifs de l'échange au fondement de la corruption peuvent être décrits comme suit. Il s'agit d'une action qui engage deux parties, l'une qui donne moyennant rétribution, l'autre qui reçoit. Celle qui donne utilise le pouvoir lié à sa fonction qu'elle soit publique ou privée pour agir ou au contraire s'en abstenir en s'affranchissant d'une règle formelle ou informelle relative aux obligations de sa fonction, afin que son protagoniste ou une tierce partie puisse bénéficier d'un travail, d'un marché, d'une décoration [...], d'un honneur [...] ou de toute autre faveur ayant de la valeur matérielle ou symbolique ; ce type de pratiques s'effectue habituellement en secret.*

² BLUNDO (Giorgio), (dir.), Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, 2000, p.28

Le fait que l'une des parties abuse des attributions de sa fonction en les utilisant dans un but non conforme à l'intérêt collectif qu'est censé poursuivre le service public ou l'entreprise privée qu'il sert, mais à d'autres fins (son profit personnel, celui d'un parti politique, d'une organisation criminelle) est une caractéristique essentielle de la corruption. On doit noter que Transparency International qui étalonne le degré de corruption de chaque pays pour établir son classement annuel, donne une définition particulièrement cursive de la corruption, se limitant à l'abus d'un pouvoir conféré en vue d'un gain privé »³.

On aura compris que la corruption est d'autant plus difficile à combattre que corrupteurs et corrompus, commettant pareillement l'infraction pour des intérêts partagés et se sachant à l'avance passibles de sanctions, opèrent dans sous le manteau autant que possible. Qu'elle soit active (acte d'offrir des pots de vin, des passe-droits ou des promesses) ou passive (acte d'accepter les pots de vin ou autres avantages pour un détenteur de pouvoir), le phénomène corruptif a été résumé par Daniel Kaufmann pour une formule simple : **C=M+P-R** où C renvoie à Corruption, M à monopole, P à pouvoir discrétionnaire et R à responsabilité, redevabilité ou reddition des comptes⁴.

Pour mieux comprendre cette formule, donnons l'exemple du service « contrôle technique » qui devait se faire, il n'y a pas longtemps, uniquement au siège de l'OTRACO. Comme tous les véhicules roulant sur tout le territoire national devaient requérir le document « contrôle technique » au même endroit, c'est-à-dire le **monopole**, les propriétaires devaient y passer plusieurs jours, sur des queues interminables. Et pour ne pas dépenser beaucoup d'argent en nourriture et en frais d'hôtel, lesdits propriétaires étaient obligés d'offrir des pots de vin aux techniciens de l'OTRACO. On comprend que ceux-ci jouissaient d'un **pouvoir discrétionnaire**, puisqu'ils pouvaient offrir le document sans même qu'un véhicule ne soit passé sur les appareils

³ DREYFUS (Françoise), Sociologie de la corruption, Paris, Ed. La Découverte, 2022, p.12

⁴ Pour plus de détails, lire l'article de Daniel Kaufmann : KAUFMANN (Daniel) & al. « Measuring governance using cross-country perception data » in ROSE-ACKERMAN (Susan.) & LUCE (Henry-R), dir. International Handbook on The Economics of Corruption, Sheltnham, Edward Elgar, 2007, pp.53-104

de contrôle. Et comme cette transaction arrangeait les deux parties et que les techniciens n'avaient de comptes à rendre à personne (puisqu'entre eux ils savaient comment se partager le butin !), la responsabilité/redevabilité/reddition des comptes manquait cruellement, d'où un terreau favorable à la corruption !

Cela dit, on peut distinguer trois sortes de corruption : la « petite corruption », la « grande corruption » et la « corruption sociale ». La première consiste en abus de pouvoir dont se rendent coupables les agents de l'Etat ou des entreprises privées, l'enjeu portant sur des sommes modiques ou des avantages plutôt modestes. Pour le service public, on peut prendre l'exemple des transactions entre automobilistes et policiers dont l'enjeu ne peut pas être exorbitant au regard du montant d'amende au cas où les automobilistes ne coopéreraient pas. Quant au secteur privé, on peut prendre les échanges entre automobilistes à la recherche du carburant au cours de la période de pénurie. Les pompistes soudoient les automobilistes pressés en leur faisant contourner les longues queues moyennant une petite somme d'argent (entre 5000FBu et 10000FBu).

Quant à la deuxième, elle porte sur d'énormes sommes d'argent et ce sont généralement les hauts dignitaires qui sont en cause. Elle concerne généralement les marchés publics où des soumissionnaires paient des montants considérables pour gagner indûment un marché consistant à fournir des biens ou des services à l'Etat. Les agents de l'Etat peuvent alors surfacturer ces fournitures pour dégager des sommes à partager entre les deux parties d'un côté, et sous-facturer lorsque les cadres de l'Etat vendent des biens de l'Etat aux entreprises ou aux particuliers de l'autre côté⁵.

⁵ Pour plus de détails, lire : RUFYIKIRI (Gervais), Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance, UOB, Université d'Anvers, mais 2016. Voir aussi ; NGAKOUNDA (G.) & al. Analyse des arriérés de la dette de l'Etat envers le secteur privé et son impact sur l'économie nationale en général et sur la vie des entreprises en particulier au Burundi, IDEC/UE, Bujumbura, 2017.

Enfin la « corruption devenue sociale », corruption rampante ou alors corruption systémique, elle s'observe lorsque, gangrénant toutes les couches de la société *mutatis mutandis*, elle en vient à se banaliser. Quelqu'un qui travaille dans un secteur corrompu pour avoir payé lui-même un pot de vin pour être recruté est enclin à s'adonner à la corruption sans émoi. Du coup, les perceptions sociales prennent ceux qui se sont enrichis rapidement comme « plus intelligents » que la moyenne (« *bafise imitwe* », « *barahabona* ») et méprisent les humbles citoyens qui gagnent la vie à la sueur de leur front. Une telle société où la corruption est devenue sociale est encline à valoriser l'avoir peu importe les voies d'acquisition de cet avoir-là. Cela devient d'autant plus difficile à combattre que les pratiques corruptives sont devenues un véritable *modus vivendi*.

En matière de corruption, il convient de dégager deux considérations principales. D'une part, on aura affaire à un **diptyque actif et passif**. Pour le volet actif, l'infraction est commise par une personne physique ou morale (le corrupteur) qui donne un pot de vin, promet un avantage quelconque à un agent du secteur public ou privé pour jouir d'un service auquel il avait droit (en vue d'en faciliter la diligence par exemple) ou non (pour en forcer l'acquisition ou en obtenir l'abstention). Quant au volet passif, l'infraction est commise par un agent de l'Etat (secteur public) ou d'une organisation privée quelconque (secteur privé), doc un corrompu, qui exige ou accepte un pot de vin, un cadeau, une promesse, etc. pour rendre service ou s'abstenir de le rendre à un usager (personne physique ou morale). Faisons remarquer qu'en vertu de la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, le corrupteur (cf. art. 42) et le corrompu (cf. art.48) sont punis des mêmes peines : une peine de servitude pénale de cinq à dix ans et d'une amende portée du simple jusqu'au double de la valeur du profit illicite acquis.

D'autre part, on a affaire à **une multitude d'infractions connexes à la corruption**, lesquelles peuvent porter sur des montants aussi modiques qu'énormes. Il s'agit entre autres de la concussion, du trafic d'influence, du

détournement des fonds, de la gestion frauduleuse, de la prise illégale d'intérêt, de l'abus des biens sociaux, du blanchiment d'argent sale, etc.⁶

1.2. Corruption comme conséquence de la longue guerre civile (1993-2000)

Comme le montre Paul Collier⁷, les sociétés qui souffrent des guerres civiles plus ou moins longues font l'objet d'une corruption minant tous les secteurs aussi bien publics que privés. Etant donné le chaos inhérent à la situation de guerre, les différentes institutions s'érodent profondément ; ce qui induit l'effondrement de l'Etat.

Pour comprendre ce fait, on peut prendre deux exemples :

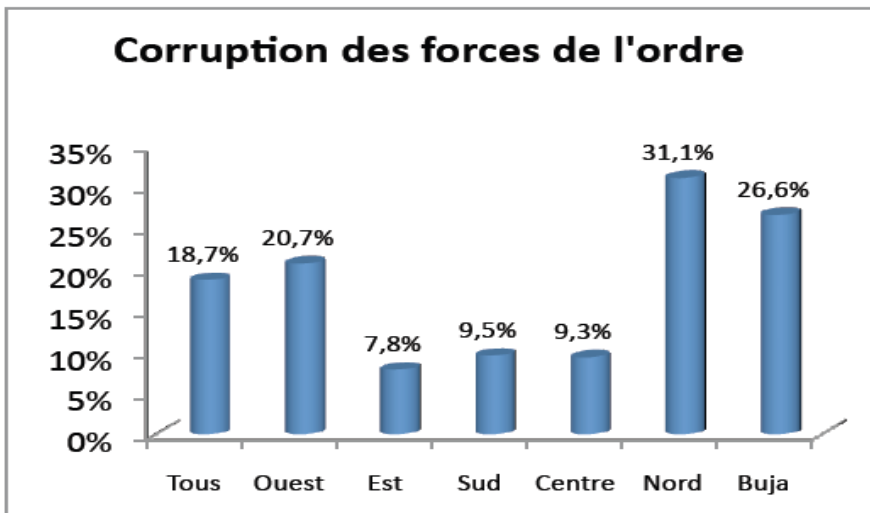
1° Racket opéré par les forces protagonistes : Autant les rebelles se ravitaillent auprès de la population pour survivre dans le maquis, autant les forces gouvernementales mal approvisionnées suite au dysfonctionnement des hiérarchies ne rackettent pas moins la même population. Il en découle une certaine indiscipline observable chez ces deux protagonistes, laquelle finit par devenir un mode de vie. Même après l'intégration des deux belligérants en une même force armée nationale qui s'observe souvent à la fin de la guerre, les réflexes corruptifs demeurent rémanents chez la plupart des éléments.

De telles situations ont été observées au Burundi. On sait qu'au cours de la guerre civile que le Burundi a endurée de 1993 (assassinat du président Melchior Ndadaye et ses proches collaborateurs) à 2000 (signature des Accords d'Arusha), plusieurs protagonistes tels l'armée burundaise, le groupe

⁶ Pour en avoir une idée précise, consulter loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, de l'article 50 à 62.

⁷ COLLIER (Paul), « *Doing well out of war : Aneconomic perspective* » in BERDAL (M.) et MALONE (D.), *Greed and Grievance : Economic Agendas of Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner, 2000. Lire aussi MARCHAL (Roland) & MESSIANT (Christine), « De l'avidité des rebelles. L'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier » in Presses de Sciences Po/Critique Internationale, 2002/n°16, pp.58-69

armé CNDD-FDD, FNL, CNDD-Nyangoma, etc. se combattait sur pratiquement tout le territoire national. Toutes ces forces rançonnaient à des degrés variables la population des terroirs occupés. Et lorsqu'en 2004 ont été créées la Force de Défense Nationale (FDN) d'une part et la Police Nationale du Burundi (PNB) d'autre part, lesquelles intégraient les différentes composantes des ex-protagonistes, le réflexe corruptif n'a pas été gommé comme par enchantement. Bien sûr, l'Armée et la Police ne paraissent pas corrompues de la même manière : étant donné que les militaires vivent dans les casernes et interagissent peu avec la population dans leur travail technique quotidien, ils sont jugés moins corrompus. En revanche, déployés sur les différentes positions quadrillant tout le territoire national et devant interagir constamment avec la population (notamment dans le cadre de la « Police de proximité »), les policiers sont davantage enclins à la corruption. Selon une étude commanditée par le Bureau de l'Ombudsman en 2012, les forces de l'ordre font l'objet de corruption à différents degrés selon les régions du pays, comme le montre le graphique suivant.



Source: CENAP/CREDESS-Bdi, Etude sur les besoins de sécurité au Burundi, Bujumbura, 2012, p. 18

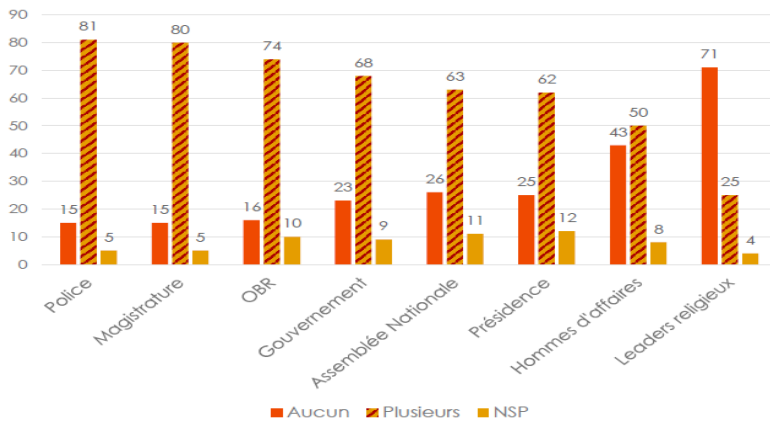
Comme cela transparaît sur le graphique ci-dessus, toutes les régions du pays sont touchées par la corruption selon les perceptions de la population. Et cette corruption est plus perçue au Nord, à Bujumbura et relativement à l'Ouest. Dans les autres régions telles le Sud, le Centre et l'Est, la perception de la corruption s'avère plutôt faible. En d'autres termes, on peut dire que la perception de la corruption est élevée dans les zones où s'observent d'intenses transactions⁸ d'une part, et qu'elle est faible dans les régions connaissant de faibles transactions telles le l'Est, le Sud et le Centre d'autre part.

2° Pratiques corruptives chez les cadres et agents des secteurs publics et privés : Comme la situation de guerre détériore les conditions de vie et que les salaires des cadres et agents de l'Etat s'érodent au point de ne plus couvrir les besoins incompressibles des familles, les acteurs du secteur public sont enclins à monnayer les services qu'ils rendent aux usagers. Et malheureusement, ces pratiques finissent par devenir « normales » à force de s'observer au fil du temps. Qui plus est, même à la fin de la guerre, ce comportement corruptif se révèle d'autant plus rémanent que la fonction publique comprend désormais des éléments issus des milieux de socialisation divers, notamment les anciens fonctionnaires, ex- combattants (des côtés gouvernemental et ex-rebelle ayant fait l'objet de démobilisation), anciens réfugiés ayant souffert des conditions difficiles au cours de leur exil⁹, etc. Il convient de faire remarquer que même le secteur privé n'est jamais en reste puisque les hommes et femmes d'affaires interagissent avec le secteur public à travers les marchés de fourniture des biens et des services. L'enquête menée par Afrobarometer donne une idée sur la corruption dont font l'objet les divers secteurs de la vie nationale.

⁸ Soit dans la ville de Bujumbura, soit dans les régions frontalières avec le Rwanda telles Ngozi et Kayanza ou Muyinga où transitent les biens entre le Burundi et la Tanzanie

⁹ Pour plus de détails, lire avec intérêt : BAKARY BA (Ousmane), Exil & culture, Presses Universitaires de Laval, 2009

Degrés d'implication des différents groupes dans la corruption |



Source: Afrobarometer, Au Burundi, la corruption augmente et touche tous les secteurs, Dépêche no 38, juillet 2015, p.4

A la lecture du graphique ci-dessus, il est clair que tous les domaines d'activité sont touchés par la corruption. Bien entendu, les perceptions sont plus sévères dans les secteurs où les citoyens sont le plus en contact avec les cadres et agents de la branche de l'Etat en question d'un côté et une interaction où les fonctionnaires usent du pouvoir de contrainte de l'autre côté : c'est notamment le cas de la Police, de la Magistrature, de l'Office Burundais des Recettes, etc.

En revanche, les domaines tels le Gouvernement dans son ensemble, l'Assemblée Nationale ou la Présidence où l'interaction est moins intensive d'un côté, et où cadres et agents de l'Etat jouissent de moins de pouvoir de contrainte de l'autre côté, les perceptions de corruption se révèlent moins sévères. Il en va de même pour le secteur privé : ici les pratiques corruptives se passent moins entre entreprises/hommes ou femmes d'affaires et les citoyens ordinaires qu'entre ces derniers et les machines étatiques d'une part, et les acteurs du secteur privé ne jouissent pas de pouvoir de contrainte sur les citoyens d'autre part. Quant au domaine religieux, il est compréhensible que les perceptions de corruption soient moins sévères dès lors qu'aucune

contrainte formelle ne pèse manifestement sur les citoyens ordinaires, d'où davantage de légitimité¹⁰.

Au total, les analyses des spécialistes¹¹ ayant consacré leurs travaux sur la corruption comme une des conséquences des guerres civiles sont bel et bien pertinentes sur le Burundi. Il aura suffi, pour s'en convaincre, de voir la manière dont les institutions aussi publiques que privées se sont érodées et ont donné lieu aux pratiques corruptives dans pratiquement tous les secteurs de la vie nationale. Ce qui est fort dommage est qu'à force de se vivre, elles deviennent une véritable culture politique, c'est-à-dire des « comportements normaux », à tel point que chaque acteur (quel que soit son secteur d'activité) joue le jeu de la « chèvre qui broute autour du piquet où elle est attachée », pour reprendre la savoureuse expression de Jean-François Bayart¹².

1.3. Corruption rampante plusieurs années après la réforme

Plusieurs années après la réforme anticorruption entreprise par le Gouvernement Nkurunziza, la corruption est loin d'avoir fléchi. Les pratiques de corruption-s'observent plutôt à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie nationale.

1° Une « grande corruption » persistante au sommet de l'Etat

Avec l'appui des partenaires techniques et financiers tels la Banque mondiale, le Burundi a fait des efforts pour élaborer des outils juridiques servant à mettre de l'ordre dans les finances publiques. Ce pas en avant est reconnu par International Crisis Group en ces termes : « *Dans le cadre de sa réforme des finances publiques et après un diagnostic sans ambiguïté, le gouvernement burundais a modernisé son système de passation des*

¹⁰ Il convient de dire que parlant au cœur des fidèles et, particulièrement, au nom de Dieu, les religieux font d'autant moins suspicion corruptive que ne vont chez eux que les ouailles partageant avec eux les dogmes religieux.

¹¹ COLLIER (Paul), Chauvet (Lisa) and Hegre(Haavard) 'The Security Challenge in Conflict-Prone Countries', Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, 2008.

¹² BAYART (Jean-François), L'Etat en Afrique. La politique du ventre, Paris, Fayard, 1998

marchés publics en adoptant de nouvelles lois et structures. Avec le soutien de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, les autorités burundaises ont élaboré un nouveau code des marchés publics en 2008. Les principales innovations de cette loi ont trait à l'égalité de traitement des candidats, le renforcement de la transparence des procédures, la concertation entre l'administration publique, le secteur privé et la société civile, l'existence d'un mécanisme de recours indépendant, etc. »¹³.

Mais en dépit de l'existence des dispositifs juridiques pertinents susmentionnés, des cas de grande corruption n'ont pas manqué de s'observer. A cet effet, on peut prendre les exemples développés par Gervais Rufyikiri¹⁴. Comme le montre cet auteur qui connaît bien les méandres de la haute administration burundaise pour avoir occupé plusieurs fonctions telles la présidence du Sénat ou la deuxième vice-présidence de la République, des cas de grande corruption n'ont cessé de s'observer.

(i) Usage de clauses exclusives dans les dossiers d'appel d'offre (DAO) : ici G. Rufyikiri donne l'exemple du projet de réhabilitation du tronçon de la RN 5 (Route Nationale) Bujumbura-Nyamitanga de 30.1km. Le DAO comprenait une clause « *expérience au Burundi durant la période 2008-2013* » qui donnait une note de 15points. Or, cette clause donnait une faveur à une société qui seule remplissait la condition. Pourtant cette société offrait 57 milliards de francs Burundais contre le coût de 35 milliards proposé par la société la moins disante. Tout naturellement, les entreprises concurrentes ont introduit des recours et les autorités compétentes ont rectifié le tir, mais de justesse. Car des « poids lourds » de la haute sphère politique étaient derrière l'attribution du marché à la société la plus disante en violation du code des marchés publics. Selon nos interlocuteurs ayant requis l'anonymat, pareils cas ne cessent de se produire et les illustrations avancées sont nombreuses. Nous avons simplement opté pour retenir l'exemple rendu public par le papier de G Rufyikiri.

¹³ ICG, Burundi : la crise de la corruption, Rapport Afrique N°185 – 21 mars 2012, p.8

¹⁴ RUFYIKIRI (Gervais), Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance, Working paper, IOB, 2016

(ii) Cas de surfacturation du matériel acheté: des « poids lourds » de la haute administration surfacturent l'achat des biens et des services en vue de partager la manne à gagner entre les sociétés pourvoyeuses et les personnalités politico-administratives en question. Tel a été le cas de l'achat du matériel militaire défectueux au cours de la période 2008-2010¹⁵ d'une part, et du marché de fourniture d'arbres fruitiers produits en province Kayanza d'autre part. Pour le premier cas de figure, l'Inspection Générale de l'Etat avait bel et bien montré que la moitié de la valeur d'achat constituait une surfacture. Quant au second, les fournisseurs réclamaient 4 milliards de francs burundais alors que les enquêtes menées par la Brigade spéciale anticorruption estimaient le coût à seulement 0.79 milliards de francs burundais. Malgré ces rapports, les responsables n'ont jamais été inquiétés !

(iii) Cas de sous-facturation du matériel vendu : Pour le matériel à vendre, les « poids lourds » sous-facturent les biens ou les services et s'arrangent pour contourner les standards du code des marchés publics. Tel a été le cas de la vente de l'avion présidentiel Falcon 50 en 2006. En lisant le riche rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur la vente de l'avion présidentiel « Falcon 50 »¹⁶ en effet, on remarque les manœuvres ayant sous-tendu le bradage de l'avion présidentiel: l'appareil a été vendu au soumissionnaire le moins disant (3.15 millions de dollars américains) alors que le concurrent le plus disant proposait 5 millions de dollars américains. Les acteurs de la société civile tels Gabriel Rufyiri ayant eu vent de cette vente ont crié au scandale...en vain. Même par la suite un haut responsable politique se moquait publiquement d'eux en ces termes « *Bashaka guhinda nkayo* » (i.e. « ils veulent faire du bruit-moteur comme ledit avion », pour dire « Ne vous occupez pas des biens publics, occupez-vous simplement de vos oignons » !)

(iv) Cas des biens achetés mais non fournis : les « poids lourds » de la haute sphère politico-administrative engagent des fonds énormes pour l'achat des biens et des services, lesquels ne sont jamais fournis. Tel a été le cas de l'achat de l'avion présidentiel : « *une somme de près de huit millions de dollars*

¹⁵ Pour plus de détails, lire une annonce de l'OLUCOME (disponible en ligne : <https://sites.google.com/site/bujumburav1/a-b-news-5133>)

¹⁶ Disponible en ligne : http://www.arib.info/AN_RAPPORT_VENTE_FALCON50.pdf

américains décaissée d'une manière fractionnée entre mars et août 2014 a été transférée à un compte aux Etats-Unis pour l'achat d'un avion présidentiel »¹⁷. Selon des interlocuteurs bien avisés, beaucoup de biens et des services sont achetés par les fonds publics mais ne sont livrés que partiellement voire jamais. Il en va de même pour des travaux de réfection des bâtiments publics qui ne sont ordonnés que parce que des « poids lourds » veulent opérer des détournements de fonds en connivence avec les entreprises fournisseuses.

Au regard des faits relatés ci-dessus, il est clair que certaines personnalités politico-administratives jouent les manœuvres corruptives pour s'enrichir sur le dos du trésor public et partant du contribuable.

Ce qui est dommage, c'est que les dispositifs anticorruption demeurent incapables de conjurer ces pratiques. D'une part, la Cour anti-corruption qui est au même niveau que les cours d'appel, n'est pas compétente pour juger des personnalités de haut rang tels les membres du cabinet du président qui ont rang et avantages de ministre étant donné les privilèges de juridiction dont elles jouissent. Ensuite, leurs magistrats jouissent d'avantages (salaires et indemnités) tellement substantiels qu'ils faisaient l'objet d'envie même de la part des magistrats de la Cour suprême jusqu'au décret n°100/032 du 24 février 2020 fixant les nouveaux barèmes. Il convient de dire qu'une certaine opinion pense (à tort ou à raison ?) que les affaires provenant de la Cour anti-corruption font l'objet de moins de diligence par rapport à celles venant des cours d'appel, si nous en croyons nos interlocuteurs avisés.

Bien plus, au regard des mécanismes anticorruption-en vigueur avant 2020, le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat et les deux Vice-Présidents ne pouvaient pas être jugés pour des actes de corruption faute de la Haute Cour de Justice prévue par l'article 234 de la Constitution de 2005. Il convient de préciser que l'article 236 de la même Constitution prévoyait la mise en place de ladite Cour par

¹⁷ RUFYIKIRI (G), op.cit. p.9

une loi organique qui a été reléguée aux calendes grecques ! Il semble manifestement aller de même pour la Constitution de 2018. Selon l'article 240, alinéa 1er en effet, « *La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République pour haute trahison, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, le Vice-Président de la République et le Premier Ministre pour crimes et délits commis au cours de leur mandat* ».

Apparemment la même volonté politique qui avait esquivé l'institutionnalisation de la Haute Cour de Justice depuis 2005 semble garder le statu quo. Car, quatre ans après la promulgation de la Constitution de 2018, l'article 242 qui prévoit une loi organique instituant la Haute Cour de Justice est en passe d'être relégué aux calendes grecques comme par le passé.

Enfin, l'absence de l'indépendance de la magistrature ne constitue pas moins un frein : contrairement à l'esprit et à la lettre des dispositions juridiques anticorruption en effet, les magistrats, même de la Cour suprême, ne sauraient juger des personnalités politico-administratives sauf si-elles étaient « lâchées » par le « haut sommet de l'Etat ». Selon des interlocuteurs avisés en effet, il n'est pas rare qu'un magistrat en train d'instruire une affaire reçoive des injonctions « d'en haut » indiquant la manière à traiter l'affaire ou obligeant carrément un classement sans suite. L'ingérence quasi intempestive des pouvoirs exécutif et législatif sur le fonctionnement de la magistrature constitue manifestement une entorse à la bonne administration de la Justice au Burundi. C'est de cette manière que des cas de corruption ont éclaté au grand jour et que les responsables n'ont jamais été sanctionnés conformément à la loi !

2° Une « petite corruption » plutôt endémique

Comme on l'a vu plus haut, la « petite corruption » porte sur des sommes plus ou moins modiques souvent destinées à la consommation immédiate, tellement les corrompus ne sont pas toujours financièrement à l'aise, du moins en ce qui concerne le Burundi. Mais cela ne veut pas dire qu'en fait de compte la « petite corruption » ne constitue pas, par agrégation, une énorme

hémorragie financière pour le trésor public dès lors qu'elle s'étend à tous les secteurs. Quelques exemples parmi tant d'autres peuvent être cités :

➤ **Corruption au sein des percepteurs des recettes communales**

Les percepteurs des recettes communales œuvrant sur les places-marchés savent négocier avec les citoyens qui vendent ou achètent des produits divers (produits agricoles, animaux domestiques de tout genre, éléments d'équipement, etc.) pour sous-facturer la valeur du bien et ainsi couper cette dernière en deux. De la sorte, ils donnent une quittance dont la valeur est inférieure au juste coût ; ce qui constitue un manque à gagner pour les communes. A ce propos, il est utile de lire les marchandages recueillis par Nicaise Guillaume dans différentes régions du Burundi¹⁸.

Les collecteurs de recettes communales ont su construire, au fil du temps, un « mode opératoire » informel où ils s'entendent avec les contribuables comment répartir la valeur de la taxe officielle en deux parties : celle à laisser à la commune d'une part et celle à partager entre collecteur et contribuable d'autre part : « *Pour les recouvreurs interrogés, la petite corruption correspond à une rétribution légitime.*

À leurs yeux, leurs conditions contractuelles sont exécrables et ils disent devoir se rémunérer eux-mêmes. Ils savent évidemment que leur comportement ne correspond pas aux règles officielles, mais ils disent respecter d'autres normes : la solidarité entre collecteurs au sein des équipes de recouvrement, le devoir envers la famille, la solidarité entre citoyens. Il s'agit pour eux d'un calcul rationnel risque/opportunité, puisqu'ils captent une partie des gains tandis que l'autre partie est transmise à la commune. Les recouvreurs ne se considèrent pas comme déviants, seulement comme des démunis cherchant à subvenir à leurs besoins. De plus, la partie lésée reste

¹⁸ GUILLAUME(Nicaise), « Petite corruption et situation de pluralisme normatif au Burundi » in Afrique contemporaine, 2018/2 n°266, pp.193-213

une entité abstraite, qui plus est un employeur auprès duquel ils se sentent déconsidérés ; sa dépossession ne semble donc pas les émouvoir »¹⁹.

Même modiques à l'échelle de chaque place-marché, les montants représentant le manque à gagner demeurent substantiel une fois agrégés au niveau national. Pour en avoir une idée (même partielle), il est convenable de consulter au hasard les données fiscales de certaines communes pour les exercices 2020 et 2021²⁰.

Commune	Recettes collectées en mars 2021	Recettes collectées en mars 2020	Ecart (ou surplus)	Ecart %
Mutaho	20 787 600	19 703 607	1 083 993	5,5
Rutovu	5 684 100	3 851 153	1 832 947	47,6
Rumonge	115 178 250	56 081 607	59 096 643	105,4
Nyamurenza	9 560 100	2 917 453	6 642 647	227,7
Giheta	21 089 060	4 287 109	16 801 951	391,9
Mwumba	16 679 100	2 214 586	14 464 514	653,1

Source : Communes retenues parmi tant d'autres (par hasard), en considérant simplement les paliers d'écart.

Le commentaire que l'on peut faire de ce tableau se résume comme suit :

- (i) Il convient de mentionner que pour avoir les résultats de mars 2021, le Ministère de tutelle avait encadré sérieusement la collecte des recettes communales sur tout le territoire. Sinon les résultats eussent été les mêmes *mutatis mutandis* !

¹⁹ GUILLAUME (Nicaise), op. cit, p. 98-99

²⁰ Il convient de préciser que le Ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions a voulu comparer les exercices 2020 et 2021 pour évaluer le manque à gagner pour les communes.. Nous utilisons ci-après les données issues de l'atelier de Kayanza, avril 2021 (auquel nous avons eu la chance de prendre part). C'est à l'issus dudit atelier que les comptables communaux ont été suspendus de leurs fonctions par le Ministre de tutelle.

- (ii) (ii) Si l'écart est souvent ahurissant en termes de manque à gagner pour les recettes communales, toutes les communes ne font pas l'objet de malversation de la même manière. Ainsi, entre 0% et 100% se situent 63 communes (dont Mutaho et Rutovu retenues par hasard dans notre tableau), entre 100% et 200% figurent 36 communes (dont Rumonge), entre 200% et 300% se comptent 12 communes (dont Nyamurenza), entre 300% et 400% se rangent 4 communes (dont Giheta), entre 400% et 600% aucune commune n'est observable, enfin entre 600% et 700% se remarque une seule commune, Mwumba.
- (iii) (iii) Pour avoir été présent lors de l'atelier de Kayanza (avril 2021), auquel participaient les gouverneurs de province, les présidents des Conseils communaux (ou leurs représentants), les administrateurs communaux ainsi que les comptables communaux, nous avons bien observé les attitudes des uns et des autres après la projection de ces données chiffrées par un cadre du Ministère ayant l'Intérieur dans ses attributions. A la question du Ministre de savoir ce qu'en pensaient les participants, un silence des tombes s'est bien observé, ce qui montrait qu'en réalité les responsables communaux en savaient beaucoup.
- (iv) (iv) N'eût été les pratiques corruptives et les malversations que les agents ne cessent de commettre aux niveaux aussi divers que variés, il est clair que les communes mobiliseraient des fonds suffisants pour leur auto-développement. Du coup elles ne tendraient plus la main au FONIC pour les quelques cinq cent millions de francs burundais pour construire une école, un centre de santé, toute autre infrastructure importante, etc.

Bref, comme le montre N. Guillaume, la petite corruption est devenue un véritable modus vivendi dans la mesure où agents de l'Etat et citoyens apprennent à contourner les règles officielles qu'ils connaissent pourtant très bien. Et cela se fait avec la complicité des autorités locales, lesquelles y ont

également leur part de responsabilité et leurs enjeux pécuniaires. Il suffit, pour s'en convaincre, d'avoir visité les villas des comptables communaux à travers les communes ou d'avoir observé la supériorité de leur niveau de vie par rapport aux autres fonctionnaires des services étatiques déconcentrés. Ici se résume l'adage burundais « *kiribwa indya ntikiribwa ivu* » (*i.e.* « Tout service rendu [comme administrateur d'une circonscription] se rémunère en cadeaux [pots de vin] et non en étendue territoriale prétendument gouvernée »).

➤ **Corruption au sein de la Police**

Comme on l'a vu au graphique n°1, la Police est perçue comme étant la branche étatique la plus corrompue. Mais ce que les perceptions des enquêtés ne pouvaient pas faire ressortir, c'est que la plupart des policiers font l'objet de « petite corruption », sauf les personnalités politico-policieres haut placées qui se retrouvent dans la section précédente. Sinon, le commun des policiers rencontrés par les citoyens dans la vie quotidienne perçoit des sommes modiques dont le montant dépend de la hauteur de l'amende encourue par le citoyen lambda. Ainsi un automobiliste en excès de vitesse²¹ pris en flagrant délit pourra donner vingt à trente mille francs burundais plutôt que de payer cent mille francs. En cas d'infraction mineure, le même automobiliste pourra offrir même dix mille francs, le calcul oscillant en fonction de l'amende à encourir.

Pareilles pratiques corruptives s'expliquent par le faible salaire que gagnent agents et officiers de la Police. Aussi longtemps que leurs salaires ne peuvent pas couvrir les besoins incompressibles de leurs familles telles l'alimentation, les soins de santé, la scolarité des enfants, etc. d'une part, et le pouvoir de contrainte dont ils jouissent en face d'un usager en infraction et qui plus est, sur lequel pèse une amende plus ou moins salée d'autre part, la formule de D. Kaufmann ne peut que s'appliquer ($C=M+P-R$): les policiers ont le monopole du service, ils ont le pouvoir non seulement conféré par la fonction mais aussi appuyé par la disposition de l'arme à feu. Quoi que fasse

²¹ Avec la nouvelle mesure du Ministère ayant la sécurité routière dans ses attributions.

l'automobiliste, l'inconfort se trouve momentanément de son côté : il ne peut s'en sortir symboliquement (garder sa dignité et refuser de payer le pot de vin) qu'en perdant financièrement (payer le montant correspondant à l'amende et donc plus cher que le point de vin). Bien entendu, la rationalité voudrait qu'on paye l'amende pour éviter les tracasseries au barrage suivant.

➤ **Corruption au sein de la Justice**

Le même raisonnement vaut pour les magistrats aux différents échelons ainsi que leurs personnels d'appui, sauf qu'à la place de l'arme à feu se trouve le pouvoir de privation de liberté, lequel est loin d'être moindre :

- (i) Prenons le cas d'un greffier dans un tribunal (résidence, grande instance, cour d'appel, cour suprême) : c'est à lui/elle que les justiciables s'adressent soit pour l'enregistrement d'une affaire importante soit pour retirer une copie de jugement en vue d'exécution d'un jugement rendu (surtout en cas d'une affaire importante soit en termes pécuniaires soit en termes symbolique²²). L'agent public saura jouer sur des éléments en sa faveur tels les délais, le stress, l'incertitude de voir l'affaire se décanter, etc. chez le justiciable afin de le pousser à lâcher le pot de vin. Et ce dernier, en cas d'importance pécuniaire, pourra estimer ce dernier au prorata de l'enjeu.

❖ **Magistrats (magistrature debout)**

Avec les mêmes conditions salariales susmentionnées *mutatis mutandis*, ce sont ces magistrats qui instruisent les dossiers de nature pénale dans leurs bureaux, nez à nez avec le prévenu étant passé une semaine au cachot de la Police (donc psychologiquement affaibli), et qui plus est, souvent sans témoins. L'officier du Ministère Public (OMP) a le pouvoir de mettre le prévenu

²² Pour la dimension symbolique, il s'agit d'affaires où l'honneur est en jeu, à tel point que des efforts substantiels peuvent être engagés. C'est exemple la recherche de sanctions contre un auteur de VBG sur une mineure, pour une insulte en public.

sous mandat d'arrêt (après tout c'est lui qui apprécie la gravité de l'infraction) ou de le laisser comparaître libre. Et s'il est vrai que le Procureur a un regard déterminant là-dessus (après tout c'est lui qui affecte les dossiers aux différents OMP), en réalité le mode de collaboration au sein du parquet ne garde pas moins une solidarité corporatiste connue pour tous les corps.

Dans de telles conditions, il est clair que la formule de D. Kaufmann (C=M+P-R) ne peut que s'appliquer au regard de la faible marge de manœuvre de la plupart de prévenus. Un magistrat à la retraite n'a pas mâché les mots pour traduire les conditions de travail qui produisent nécessairement des manœuvres corruptives : *« Mets-tu à la place d'un magistrat au Parquet général près la Cour d'Appel par exemple. Au cours de ta carrière, tu n'as gagné qu'entre 300.000 et 400.000FBu.*

C'est avec ça que tu as contracté un crédit pour construire une petite maison pour la famille. Souvent tu viens au travail après avoir pris chez le boutiquier du quartier du riz, du haricot, et quelques ingrédients pour la ration alimentaire du jour. Tu as dû t'endetter auprès du même boutiquier pour une petite somme d'argent pour payer le bus pour ton épouse et pour toi-même. Et arrivé au travail, tu te retrouves avec un délinquant²³ qui s'est bagarré dans un bistrot chic où tu n'as jamais mis les pieds...à des heures avancées de la nuit. Je te rappelle que ce genre de délinquance est souvent commis par des gens travaillant dans des ONG étrangères...tu comprends.

Alors franchement parlant, la Police a fait son travail en mettant fin à la bagarre entre délinquants. Un bon matin, le Pro-Re[Procureur de la République] te file le dossier. Il n'y a pas de casse car la Police est bien arrivée à temps. Les délinquants ont besoin de sauver la face ne serait-ce que pour sauver leur emploi si juteux. Entre nous, tu perdrais cette occasion inespérée pour négocier à ce type une somme en mesure d'éponger non seulement les crédits auprès du boutiquier mais aussi pour constituer un petit stock de denrées de base en vue de dépendre moins du boutiquier ne serait-ce que

²³ L'interlocuteur a utilisé le mot kirundi « *icasame* » pour dire délinquant. Ceci renvoie à une irresponsabilité notoire et à un manque d'éducation de base

pour quelques jours ? Il faut t'avouer qu'en plus de rembourser le boutiquier tu lui payes une ou deux bières...histoire de le fidéliser ! N'est-ce pas une sorte de corruption aussi ? ». Et force est de faire remarquer que les infractions de ce genre sont très fréquentes aux parquets. Et puis, de toute manière, ce ne sera pas le prévenu (une fois le dossier classé sans suite) qui dénoncera le recours au pot-de-vin !

❖ **Magistrats (de la magistrature assise)**

Avec les conditions salariales similaires, ils sont à trois à juger une affaire. Et si le siège dispose de moins de marges de manœuvre en termes de pratiques corruptives, ce sont quand même eux qui décident collégalement sur les affaires. Et en fonction de l'enjeu surtout pécuniaire, huiler les rouages judiciaires pour augmenter les probabilités du gain de cause...Malheureusement il arrive souvent que les deux parties payent des pots de vin chacune de son côté alors que seule une doit gagner le procès.

Et comme l'affaire se passe secrètement, aucune des parties ne peut en dénoncer l'opération aux institutions anticorruption. A ce propos, une dame sur le point d'aller à la retraite nous affirme sans ambages : *« Avant que la vie ne soit excessivement chère, le salaire d'un magistrat comme moi permettait de nourrir la famille et de combler quelques « trous » financiers dans le ménage. Je dois te préciser que moi j'avais au moins la chance de n'être pas le pilier de la famille, ce rôle étant joué par mon époux qui gagnait plus que moi (banquier). Jusque-là je ne comprenais pas pourquoi mes collègues, piliers de leurs propres familles, vivaient une insécurité financière si chronique. En même temps, je ne comprenais pas de quelle magie ils tiraient le flair pour des « dossiers intéressants ». Aussitôt que ce genre de dossiers tombait entre leurs mains, la négociation en vue d'un pot de vin au prorata de l'enjeu [parfois plus de 10 millions !] se menait sans tambour battant. Et d'ailleurs quasi systématiquement en faveur de la justice. Autrement dit, un bon coup (indya itavuz induru) s'obtient sans difficulté, se partage entre les membres du siège dans une entente parfaite...et le perdant peut aisément faire l'appel dès lors que tout est fait selon les règles de l'art ! Bien plus, la*

partie ayant obtenu gain de cause était d'autant plus satisfaite qu'elle savait d'avance que son « geste »(agafanta, en kirundi) ne rimait pas nécessairement avec l'obligation de résultat ! Il a fallu que mon époux décède pour que je comprenne tout ! Sans ces à-côtés, mêmes périodiques, jamais on saurait survivre avec un salaire d'un magistrat. Peut-être il faudra que le Gouvernement pense à valoriser ce secteur comme les autres pays de la sous-région ! ».

Comme nous l'écrivions ailleurs, ces conditions de travail des magistrats viennent en partie de la faible séparation des pouvoirs que connaît notre pays : « Pour le cas précis de la Justice, tout se fait comme si la séparation des pouvoirs était plus théorique que réelle. Sinon on peine à expliquer pourquoi un jeune magistrat débutant [Judiciaire] gagne trois cent mille francs (300.000FBu) au moment où un jeune conseiller à la présidence [Exécutif] ou à l'Assemblée Nationale/Sénat [Législatif] de même niveau d'études et expérience gagne environ neuf cent mille francs burundais (900.000FBu), soit trois fois. La séparation des pouvoirs suppose équilibre et partant indépendance. Ici l'exemple de la loi kényane, à savoir le Judicial Service Act de 2011, devrait à notre avis servir d'exemple. Avec un budget propre, une gestion de la carrière où n'interfère pas l'Exécutif, la Justice kényane jouit des avantages comparables à ceux du Législatif et de la Présidence, d'où moins de corruption depuis la réforme de 2011 d'une part, et davantage d'indépendance d'autre part »²⁴.

En définitive, on peut dire que la petite corruption au sein de la Justice est d'autant difficile à conjurer que les conditions de travail des magistrats sont non seulement en-deçà de celles dont jouissent leurs collègues de la Cour anti-corruption d'une part, et de celles dont bénéficient les cadres des autres pouvoirs (Exécutif et Législatif) alors même qu'ils traitent des dossiers aux enjeux importants et qui plus est, où ils jouissent d'un pouvoir discrétionnaire considérable d'autre part. En d'autres termes, la réforme anticorruption n'a pas pris le taureau par les cornes dans la mesure où elle n'a pas amélioré les

²⁴ SENTAMBA (Elias), « La qualité d'accueil des usagers dans les services publics : portée et limites » in Revue de l'IDEC, 2017, pp.102-103

conditions de travail de toute la pyramide judiciaire (du tribunal de résidence à la Cour suprême). De la sorte, la corruption eût été abordée à chaque échelon où elle se pose et quelle que soit la catégorie de prévenu (petites, moyennes et grandes « pointures »). Sinon avec la Cour anti-corruption et son Parquet Général, tout était fait comme si la réforme touchait un petit élément (ciblé par la réforme anticorruption en termes de conditions de travail) de tout un puzzle (négligé par la réforme anticorruption) et non l'ensemble de celui-ci, d'où l'inefficacité prévisible !

3° Corruption rampante

A force de se vivre sans état d'âme, la corruption finit par devenir toute une culture corruptive, laquelle s'ancre dans les us et coutumes de toutes les tranches et générations de la population d'un pays. Les représentations sociales partagées par la majorité de la population deviennent tellement permissives que les pratiques illégales et injustes passent pour « normales »²⁵. Cela s'observe-au Burundi notamment:

- (i) Chez les agents dans les administrations publiques : il n'est pas rare de voir les agents de différentes branches de l'Administration publique tels les plantons, les secrétaires, etc. demander aux usagers « un petit fanta²⁶ », « une bouteille d'eau », etc. Et lorsque l'usager fait une sourde oreille, des agents le suivent et insistent : « *None ntaco unsigiye ?* (Dis donc, vous ne me laissez rien ? ». Cela trouble la mémoire de beaucoup d'usagers surtout lorsqu'ils n'ont pas d'argent en petite coupe comme un billet de 500F ou 1000F, comme si tel constituait une obligation !

²⁵ Pour plus de détails, lire avec intérêt le papier d'Edward Aspinall : ASPINALL (E.), « Fighting Corruption When Corruption Is Pervasive: The Case of Indonesia » in CHEN (Cheng) & WEISS (Meredith-L.), dir. *The Political Logics of Anticorruption Efforts in Asia*, Suny Press, 2019, pp. 49-77

²⁶ Fanta est une marque de limonade très populaire au Burundi

- (ii) Chez les policiers et pompistes pendant la période de pénurie de carburant : comme les automobilistes peuvent facilement passer toute la journée à faire la queue aux stations-service, les policiers censés assurer la sécurité auxdites stations et les pompistes s'arrangent pour créer un chaos dont ils tirent profit. A côté des longues files d'attente dans deux sens opposés, ils ouvrent un couloir théoriquement menant au service « lavage-automobile » (*car wash*) par où passent des « tricheurs » qui, arrivés près de la pompe, font marche-arrière et sont servis allègrement, moyennant une somme de 10.000FBu. Au début de la crise du carburant, les autres clients avaient l'habitude de s'énerver et de crier au scandale. Mais l'habitude et la généralisation de telles pratiques ont fini par « normaliser » ces passe-droits.

A cet égard, un jeune pompiste nous a affirmé, une fois rencontré au centre-ville après le travail : « *La crise du carburant a frappé fort notre économie, c'est vrai. Mais le malheur des uns ne fait pas moins le bonheur des autres*²⁷. *Avec cette opération de passe-droits envers les clients qui nous donnent dix mille francs chacun, on récolte une bonne somme à partager entre nous et policiers. C'est comme ça que souvent je rentre avec plus ou moins 30.000FBu en poche. Ce qui est dommage est qu'on ne sert pas tous les jours!* »

- (iii) Chez les boutiquiers et les élus locaux pour la vente du sucre : depuis que le sucre est devenu de l'or à travers tout le pays, ce produit est devenu très rare. Il s'est créé un circuit de distribution opaque qui a fait flamber les prix : officiellement 1kg de sucre coûte 2500F mais officieusement les consommateurs ne peuvent l'avoir qu'à 5000F ou 6.000Fbu. Et même là sous le manteau !
- (iv) Chez les thanatopracteurs affectés aux morgues : les thanatopracteurs (communément appelés « morguiers ») savent

²⁷ Il a utilisé l'expression kirundi « *Ikiza kitaguhitanye kiraguhitaniza* »

jouer sur le choc des familles qui viennent de perdre un des leurs. Arrivé à la morgue après avoir rempli toutes les formalités d'usage dans les hôpitaux, les « morguiers » ont la manie de prétendre qu'il ne reste qu'une place et que « *si on le fait pas quelque chose, cette place peut être prise par quelqu'un d'autre* ». Et ils exigent au moins 10.000F pour cela. Et malheureusement, cela est devenu un coût connu de tous!

Bref, presque tous les secteurs de la vie nationale ont été infestés par une corruption tellement inconsciente qu'elle est devenue « normale ». Pour le moindre service, les usagers se doivent de mettre la main à la poche. Lorsque nous en discussions avec des gens en effet, des appréciations comme « *C'est comme ça que se présentent les choses, on n'y peut rien !* », « *wanka guhonga mu vyawe ukabihondwamwo* » (i.e. « *Si vous ne cédez pas une part de vos biens pour sécuriser votre patrimoine, vous risquez d'être écrasé avec/dans ce dernier* »), « *les bons tambourinaires ne dansent qu'au ton du tambour* » (« *uko zivugijwe ni ko zitambwa* »).

2. Réforme anticorruption: brève présentation

Après avoir montré que la réforme visant la lutte contre la corruption et les infractions connexes semble avoir répondu davantage aux « besoins » des partenaires techniques et financiers qu'à ceux des Burundais de 2006, nous présenterons les piliers de la politique anticorruption.

2.1. La lutte anticorruption, « besoin » des Burundais de 2006?

Avant de nous pencher sur le cas de la corruption au Burundi, il est convenable de questionner la notion de « besoin » pour montrer la pertinence d'une action publique destinée à y répondre.

Selon Jean-Gustave Padioleau, le « besoin » de changer une situation perçue comme problématique naît lorsque les acteurs vivant cette situation perçoivent un *écart* entre *ce qui est* (c'est-à-dire ce qu'ils vivent au quotidien) et *ce qui devrait/pourrait être* (c'est-à-dire leur souhaitable) si les ressources disponibles (c'est-à-dire les moyens entre leurs mains, à leur portée) et/ou mobilisables (c'est-à-dire qu'ils peuvent chercher auprès des partenaires aussi divers que variés, par exemple les partenaires techniques et financiers locaux ou étrangers) sont gérées autrement²⁸.

Et puis c'est lorsque cet écart est partagé par la majorité des citoyens qu'une *prise de conscience* que telle situation est anormale que le besoin de changement devient une préoccupation lancinante. Sinon les gens seront enclins à endurer un contexte malencontreux en croyant qu'il leur vient de la nature ou de Dieu, et partant en concluant qu'ils n'y peuvent rien ! On a affaire au genre de résignation que les Burundais expriment par « *nta kundi* » (i.e. « pas d'alternative », « *ni ko bimeze* » (i.e. « ainsi vont les choses », tout se faisant comme si les acteurs se heurtaient à une fatalité, une réalité implacable imposée par la nature ! Dans une telle perspective, ils n'éprouvent

²⁸ PADIOLEAU (Jean-Gustave), L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982, p.25

pas de « besoins » de changement ! Car comme l'écrivait Jean Baudrillard, « il n'y a de besoins que lorsque le système en a besoin »²⁹.

En d'autres termes, c'est lorsque les acteurs vivent une *situation jugée inadmissible* (« ce qui est ») qu'ils transforment cette dernière en *problème à résoudre* et ce faisant envisagent des *solutions possibles* (« ce qui devrait/pourrait être »). Pour dire que les besoins ne sont pas naturels (sinon ils seraient les mêmes dans le temps et dans l'espace d'une part, et quel que soit le degré de développement des sociétés d'autre part) mais des « constructions sociales de la réalité »³⁰, c'est-à-dire l'image (ou représentation sociale) qu'en construisent des acteurs d'une société donnée à un temps précis de l'histoire.

C'est cette *étape que les acteurs burundais semblent avoir sautée dans le processus décisionnel traitant la corruption*. Car, selon les spécialistes des politiques publiques, les actions publiques ont toutes chances de réussir lorsqu'elles s'inscrivent dans deux contextes :

- (i) (Lorsque lesdites actions répondent à des « besoins » ou « problèmes » ressentis comme tels et soumis aux pouvoirs publics pour « actions-réponses ». C'est là le modèle « bas-en-haut » (*bottom-up*, en anglais) du processus de décision, lequel est d'autant plus efficace que les destinataires des politiques publiques ont soumis les problèmes aux pouvoirs publics pour décision. Même en cas de faibles ressources lors de la mise en œuvre des politiques en question les citoyens peuvent se débrouiller avec les moyens à leur portée.

Or, tel n'est précisément pas le cas pour les politiques anticorruption initiées par le Gouvernement burundais en 2006. Car à la sortie de la guerre civile, il ne fallait pas demander aux Burundais lambda meurtris par effets de la guerre

²⁹ BAUDRILLARD (Jean), *La société de consommation*, Paris, Ed. Gallimard, 1986

³⁰ BERGER (Peter) et LUCKMANN (Thomas), *Construction sociale de la réalité*, Paris, Ed. Armand Colin, 2018

la qualité des transactions entre usagers et agents publics...comme on ne demanderait pas aux poissons ayant toujours vécue dans un lac la qualité de l'eau de son milieu ! C'est ici que la prise de conscience sur la corruption et ses effets délétères se révèle introuvable.

Comme le suggère un informateur fort avisé : « *Franchement parlant, dire que le gouvernement de 2006 a entrepris les mécanismes de lutte contre la corruption en répondant aux souhaits des Burundais, ce serait mentir. D'une part, les gens étaient bien habitués aux pratiques de corruptions voire de racket depuis le début de la guerre civile avec l'assassinat de M. Ndadaye en 1993. D'autre part, avoir quelques biens à donner aux rebelles ou aux militaires et par-là sauver sa peau et celle des siens, c'était déjà une aubaine. Il faut dire qu'à cette époque, même si l'on te prenait des vaches ou des chèvres en te laissant la vie sauve, tu faisais que bénir le Ciel ! C'est cette situation qui était restée rémanente dans la mémoire des gens(...).*

C'est pourquoi lorsqu'elle a été annoncée par le président Nkurunziza, la politique de lutte contre la corruption a été certes une bonne chose, mais elle n'a ému personne ! La raison ? Elle ne répondait pas aux préoccupations des Burundais de cette époque. Ne connaissez-vous pas l'expression « Ntawubura aho acira amate ngo arondere aho acira urubanza » (i.e. « Quand on n'a même pas d'espace où cracher sa salive (où survivre), l'idée de circonscription où trancher les palabres ne vous passe même pas à la tête ?)»³¹ En d'autres termes, les mécanismes anticorruption enclenchés en 2006 ont bel et bien été l'offre du gouvernement non pas aux demandes des citoyens burundais mais peut-être aux sollicitations des partenaires techniques et financiers étrangers tels la Banque mondiale qui a financé la réforme.

- (ii) Lorsque les politiques suivant un processus décisionnel « haut-en bas » (*top-down process*, en anglais), donc un processus unilatéralement pris par le gouvernement, portent sur des

³¹ LK, enquête à Bujumbura

actions techniques telles la construction des infrastructures comme un pont sur une rivière constituant jusque-là une barrière pour les transactions commerciales entre deux régions, une école dans une zone très peuplée mais desservie en infrastructures scolaires, un centre de santé ou un hôpital dans une région très peuplée mais démunie en infrastructures de santé, etc. Ces actions sont qualifiées de « mono-finalisées » par Jean Leca³², dans la mesure où seules les considérations techniques (moyens financiers, ressources humaines, etc.) sont requises pour la réussite des actions. Pour des « actions pluri-finalisées » en revanche, le succès de la mise en œuvre dépend du degré de changement de mentalités des différentes parties prenantes à l'action, tellement les représentations sociales de ces dernières, les intérêts des différents groupes d'acteurs sont sinon divergents ou opposés, du moins différents, etc. Tel est manifestement le cas pour les actions anticorruptions entreprises par le gouvernement burundais en 2006. Car, si les différentes parties prenantes eussent changé leurs perceptions sociales sur les actes de corruption :

- ✓ Les citoyens burundais auraient dû comprendre que le temps des rackets est révolu puisqu'il n'y avait plus de pression armes à l'appui et que les pots de vins nuisent au trésor public et partant à leur propre développement. Pour ce faire, ils seraient plutôt encouragés non seulement à s'abstenir de donner des pots de vin à quelques agents/cadres du secteur public ou du secteur privé que ce soit, mais aussi à les dénoncer;
- ✓ Les cadres et agents des secteurs public et privé auraient dû observer la déontologie appropriée d'une part, et leurs employeurs auraient dû leur verser des salaires prenant en compte les conditions de vie pour ne

³² LECA (Jean), « *Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen ?* », in *Politique et Management Public*, 199, Vol.15, pp.21-31

pas exposer leurs employés à rechercher de quoi nouer les deux bouts du mois par des pratiques corruptives d'autre part ;

- ✓ Le Gouvernement aurait dû entreprendre des mécanismes holistiques en prenant en compte autant de dimensions de la corruption que possible, notamment après avoir mené de larges consultations auprès des segments de la société les plus exposés aux actes corruptifs ;
- ✓ Les organisations de la société civile travaillant sur la corruption telles OLUCOME, auraient dû mieux jouer le rôle de « chien de garde » en conscientisant la population d'un côté et en dénonçant les cas de corruption à leur connaissance, etc. de l'autre côté.

En définitive, on peut dire que si le gouvernement burundais a entrepris des mécanismes de lutte contre la corruption en 2006, il répondait à des besoins, c'est-à-dire les pratiques corruptives observables certes, mais des besoins que ne ressentaient pas les citoyens à des niveaux différents. En d'autres termes, il s'agissait des « besoins » qu'il imputait aux citoyens, dans la mesure où ces derniers n'éprouvaient pas d'*écart entre ce qu'ils vivaient et ce qu'ils devraient/pourraient vivre*, si nous faisons nôtre l'analyse de Jean-Gustave Padioleau. Et s'il fallait profiter de l'offre des partenaires techniques et financiers tels la Banque mondiale, alors il aura été question de « trouver des problèmes aux solutions », pour reprendre le savoureux titre de l'ouvrage de Jean-David Naudet³³.

³³ NAUDET (Jean-David), *Trouver des problèmes aux solutions/Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Ed. De l'OCDE, 1999.

2.2. Les outils juridiques anticorruption : bref aperçu

La lutte contre la corruption et les infractions connexes s'appuie sur le cadre légal existant (au niveau régional, national et régional) mais aussi sur les politiques nationales favorables aux initiatives des acteurs impliqués dans ce secteur.

1° Un cadre légal anticorruption complexe et lacunaire

Par la présente section, nous mettons en exergue le cadre légal international, régional et national applicable en matière de prévention et de répression des actes de corruption et des infractions connexes.

- ✓ Au niveau international et régional : les instruments juridiques internationaux auxquels le Burundi est partie accordent une attention particulière à la lutte contre la corruption. Il s'agit essentiellement de la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption qui ont été ratifiées par le Burundi en 2005. Il convient de signaler au passage que le Burundi fait régulièrement l'objet d'examen et qu'il existe déjà un mécanisme de suivi au niveau africain, en l'occurrence le Comité Consultatif sur la corruption au sein de l'Union africaine, lequel est composé de onze (11) experts.
- ✓ Au niveau interne : le législateur a mis sur pied une panoplie des textes légaux régissant les aspects en rapport avec la lutte contre la corruption. Il y a notamment lieu de signaler :
 - La Constitution de la République du Burundi de 2018 ;
 - La loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ;
 - La loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ;

- La loi n°1/27 du 3 août 2006 portant création de la Brigade Anti-corruption ;
- La loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création de la Cour anti-corruption ;
- La loi n°1/01 du 4 février 2008 portant Code des marchés publics du Burundi ;
- La loi n°1/02 du 4 février 2008 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.
- Loi n° 1/27 du 29 décembre 2017 portant révision du Code pénal
- La loi organique n°1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi N°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour Suprême.
- Le Décret n°100/37 du 15 mars 2010 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat ;
- La loi organique n°1/04 du 19 février 2020 portant modification de certaines dispositions de la loi n°1/33 du 28 novembre 2014 portant organisation de l'administration communale ;
- Le Décret n°100/044 du 16 mars 2020 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale de Renseignement Financier « CNRF » en sigle.

Le moins que l'on puisse dire est que le Burundi a inscrit son arsenal juridique dans le référentiel international et régional existant. A cet égard, notre pays se trouve à un stade suffisamment avancé dans la mesure où ces textes focalisant l'attention sur la corruption et les infractions connexes sont venus compléter le Code pénal ainsi que les autres textes relevant du droit commun. C'est leur mise en application qui est malheureusement mise à mal par de nombreux dysfonctionnements liés notamment à la réticence du « sommet de l'Etat », et ici l'esprit de solidarité négative doit y être pour beaucoup.

2° Outils pour promouvoir la bonne gouvernance

Plusieurs outils ont été mis sur pied pour promouvoir la bonne gouvernance et une lutte efficace contre la corruption. On peut en citer entre autres :

➤ **Stratégie nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption**

Le Burundi s'était doté en 2011 de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de lutte contre la corruption (SNBGLC) qui couvrait la période de 2011 à 2015. Cette stratégie qui s'inscrivait dans la droite ligne du Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSLP en sigle) 2^{ième} génération a expiré en 2015. La mise en application de cette stratégie a été évaluée à plusieurs reprises et les résultats de ces évaluations ont été rendus publics. Cependant il semble que certaines « grosses pointures » du sommet de l'Etat ne voudraient pas d'initiatives de nature à mettre sur pied une nouvelle stratégie de bonne gouvernance. Et pour cause, leur influence aurait contribué à la suppression du Ministère de la Bonne Gouvernance e 2020. Voudraient-elles éviter qu'une nouvelle stratégie ne soit pas mise en place ? C'est en tout cas ce qu'une certaine opinion porte à croire.

➤ **Vision 2025 du Burundi**

La vision 2025 du Burundi est libellée comme suit: « *En 2025, le Burundi est une Nation Unie, Solidaire et en Paix ; Un Pays Bâti sur une Société de Droit avec un Patrimoine Culturel Riche ; Une Economie Prospère au Service du Bien-être de Tous* ». Pour relever le défi d'un développement durable, le Burundi s'est donné trois objectifs essentiels et « l'instauration de la bonne gouvernance dans un Etat de droit³⁴ » vient en première position.

D'après cette Vision, la réalisation des trois objectifs retenus par la vision repose sur huit piliers, en l'occurrence le pilier N°1 qui porte sur la

³⁴ Burundi, Vision 2025, Objectif n°1, p.24

« *Gouvernance et le renforcement des capacités de l'Etat* ». Plus particulièrement, il s'agira de « *renforcer l'Etat de droit, les capacités de l'Etat et la professionnalisation de l'administration*³⁵».

➤ **Plan National de Développement 2018-2027**

En matière de lutte contre la corruption et les infractions connexes, le Plan National de Développement (PND en sigle) renseigne que le Gouvernement a mis en place un cadre légal et institutionnel de prévention et de répression des crimes économiques³⁶.

La volonté du Gouvernement en matière de lutte contre la corruption se décline également au niveau de l'Axe d'intervention N°13 portant sur la Gouvernance avec comme Objectif Stratégique 3 qui vise à « *Consolider la bonne gouvernance et éradiquer la corruption et les malversations économiques et financières sous toutes leurs formes et à tous les niveaux* »³⁷.

Il convient de faire remarquer qu'en lisant ces outils on sent la bonne intention du Gouvernement pour lutter contre la corruption et les malversations connexes. Cependant, comme le disait bien Philippe Bénétou³⁸, l'enfer n'est pas moins pavé de bonnes intentions. En d'autres termes, si élaborer des bons outils anti-corruption est une chose, en appliquer l'esprit et la lettre en est une autre. Or, l'aversion que différents acteurs, hauts et modestes, ressentent à l'égard de ces outils mais ne disent pas à haute voix est considérable. En discutant avec des gens, ils vous disent sans ambages qu'en dehors des « *gestes de reconnaissance* » (*i.e.* de petites sommes d'argent) pour les agents ordinaires d'une part, et que sans « *creuse-ménages* » (*imitwe*, en kirundi) pour les « *grosses pointures* » d'autre part, il

³⁵ Burundi, Vision 2025, pilier N°1, p.

³⁶ PND 2018-2027, p.33, point 72

³⁷ PND, p.50, tableau N°11

³⁸ BENETON (Philippe), *Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales (1960-1980)*, Paris, Ed.Robert Laffont, 1983

n'y a pas moyens de « tenir son rang »³⁹ avec les revenus officiellement connus.

2.3. Dispositifs anti-corruption

Les dispositifs anti-corruption sont de deux natures : les mécanismes préventifs que constituent les outils juridiques destinés à prévenir les actes de corruption et des infractions connexes d'une part, et les mécanismes répressifs que constituent les institutions qui appliquent lesdits outils juridiques à la fois au cours des enquêtes et des jugements des auteurs des actes de corruption-et d'infractions connexes d'autre part.

1° Les mécanismes préventifs

La Constitution de la République du Burundi qui est la loi fondamentale consacre un certain nombre de principes de base en matière de la prévention de la corruption et des infractions connexes.

✓ Protection de la chose publique

La Constitution de la République du Burundi de 2018 consacre l'inviolabilité des biens publics et demande à tout citoyen de les respecter scrupuleusement et de les protéger. En effet, « *les biens publics sont sacrés et inviolables. Chacun est tenu de les respecter scrupuleusement et de les protéger. Chaque Burundais a le devoir de défendre le patrimoine de la nation. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation, ou*

³⁹ Ceci veut dire que la personne doit trouver des moyens pour mener une vie correspondant à son niveau, au regard des attentes sociales. Pour un directeur général dans un ministère, un conseiller principal à la Présidence ou au Parlement, etc. par exemple, il faut avoir une villa « correcte », rouler dans une jeep « correcte », participer aux fêtes sociales moyennant une contribution à la hauteur de son niveau...De même, un agent ordinaire doit s'arranger pour trouver de quoi joindre deux bouts du moyens en prenant en pourvoyant aux besoins incompressibles de sa famille.

tout autre acte qui porte atteinte au bien public est réprimé dans les conditions prévues par la loi⁴⁰».

L'article 18 al. 1^{er} renchérit en précisant que « *le Gouvernement respecte la séparation des pouvoirs, la primauté du droit et les principes de bonne gouvernance, transparence dans la conduite des affaires publiques* ».

✓ Régime des incompatibilités

La Constitution burundaise consacre un régime d'incompatibilités pour prévenir les actes de corruption. Ainsi, les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de toute autre fonction électorale, de tout emploi public et de toute activité professionnelle (art. 101) tandis que les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de toute fonction publique, activité professionnelle et l'exercice d'un mandat parlementaire (art.142).

Bien plus, le Président de la République cesse toute activité dès la proclamation des résultats de l'élection tandis que les députés et les sénateurs exerçant une fonction incompatible avec leurs mandats sont considérés comme démissionnaires d'office.

Le Décret-loi n°1/03 du 31 janvier 1989 va dans le même sens. Ce dernier fixe le régime des incompatibilités attachées aux fonctions d'agents ou mandataires publics et les modalités du contrôle de l'origine licite de leurs biens prévoit que les agents et mandataires publics ne peuvent pas exercer une activité de nature à compromettre leur indépendance (art.8 al.3). Les fonctionnaires publics ne peuvent pas recevoir de cadeaux (art.5 du Statut Général des Fonctionnaires).

⁴⁰ Constitution de la République du Burundi de 2018, art.69

✓ **Obligation de rendre compte**

La même Constitution impose aux institutions et aux agents de l'Etat l'obligation de rendre compte. Aux termes de l'article 146, « *le détournement des fonds publics, la corruption, l'extorsion de fonds et les malversations sont punissables conformément à la loi* ».

Bien plus, l'article 147 impose à chaque Ministre de rendre compte au Président de la République de la manière dont son ministère s'acquitte de ses tâches et de l'utilisation des fonds qui lui sont alloués.

Les articles 205 à 209 prévoient le contrôle de l'action gouvernementale par l'Assemblée Nationale et le Sénat par des questions orales ou écrites (art. 207). Bien plus, « *le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée Nationale et au Sénat toutes explications qui lui sont demandées sur sa gestion et sur ses actes* ». La même Constitution confère aussi au Parlement le droit d'exercer une motion de censure et de défiance contre le Gouvernement, le Premier Ministre et un membre du Gouvernement (art. 208). Il peut aussi être institué des commissions parlementaires chargées d'enquêter sur les objets déterminés de l'action gouvernementale (art.209).

L'article 37 de la loi communale prévoit qu'il peut être mis fin au mandat d'un membre du Bureau du Conseil Communal dont l'Administrateur Communal par « *suite d'incompétences (point 4), mauvaise gestion du patrimoine communal ou détournement des fonds et des biens communaux (point 5)* ». Les mécanismes de redevabilité renforcent le suivi du fonctionnement des pouvoirs publics et des prestations des services publics, ce qui permet de déceler et de prévenir les comportements suspects de corruption anticipativement.

✓ **Nomination des magistrats**

L'article 214 dispose que « *Le pouvoir judiciaire est impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif* ». Les articles 228 et 229 précisent

que « *les magistrats de la Cour Suprême et ceux de son Parquet général sont choisis parmi les magistrats reconnus pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance* ». Il en va de même pour ceux de la Cour Constitutionnelle car ils sont choisis parmi les juristes reconnus pour leur intégrité morale, leur impartialité et leur indépendance ».

Cela étant, il y a d'autres mécanismes préventifs prévus par d'autres textes de lois, notamment :

✓ **Obligation de déclaration du patrimoine**

L'article 29 de la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes oblige aux Président de la République, au Vice-Président de la République aux membres du Gouvernement et les membres des Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat de déposer une déclaration certifiée de leurs biens à la Chambre judiciaire de la Cour Suprême (art.30).

Les autres personnalités sont tenues de faire ces déclarations de leurs biens auprès d'autres juridictions, soit à la Cour d'Appel, soit au Tribunal de Grande Instance -dans les cas prévus par les articles 33 à 36 de la loi de cette loi.

✓ **Obligation de mettre sur pied des mécanismes de prévention de la corruption et des infractions connexes**

L'article 38 de de la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes oblige les responsables des services publics, des établissements privés et des organisations non gouvernementales de mettre sur pied des mécanismes de prévention de la corruption et des infractions connexes.

Apparemment banals, les éléments passés en revue ci-dessus s'avèrent d'une importance capitale. Car, dans toute société développée sur le plan de la bonne gouvernance, ce sont ces derniers qui sous-tendent la culture

politique en la matière, c'est-à-dire la perception partagée par la quasi-totalité de la population, laquelle fait du respect de la chose publique une quasi-religion. De la sorte, les citoyens ordinaires (en qualité de contribuables et d'électeurs) et les élites politico-administratives qui en sortent à tous les niveaux devraient normalement en faire leur cheval de bataille. Mais on le verra plus loin, tel est loin d'être le cas chez la quasi-totalité des Burundais.

2° Mécanismes répressifs

Les mécanismes répressifs comprennent les institutions chargées du contrôle et de recherche sur les actes corruptifs d'une part, et les institutions chargées de juger de tels actes d'autre part.

(i) Institutions chargées du contrôle et d'investigation

➤ Inspection Générale de l'Etat

L'Inspection Générale de l'Etat (IGE, en sigle) a été créée par le Décret n°100/37 du 15 mars 2010. Sa mission est prévue par les articles 3 et 6 dudit décret. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les Inspecteurs de l'Etat peuvent entendre, convoquer et interroger les agents et responsables des services publics, des institutions de l'Etat et des organismes publics et privés contrôlés par l'IGE et des structures privées ayant des relations avec ces derniers (art.39).

En cas de constat de détournement, de gestion frauduleuse ou de toute autre malversation, les rapports définitifs de vérification de l'IGE sont systématiquement communiqués au Ministère public aux fins de poursuites pénales.

Les destinataires de copies, d'extraits du rapport de vérification, de toutes notes ou instructions y relatives sont tenus de faire connaître à l'IGE, dans un délai d'un mois, les suites données aux observations, recommandations et propositions de l'IGE.

➤ Cour des Comptes

Créée par la loi N°1/002 du 31 mars 2004, la Cour des Comptes est investie de deux missions :

***La mission de contrôle** : (i) d'abord le contrôle financier qui porte sur l'exactitude, la fiabilité et l'exhaustivité des états financiers, ensuite (ii) le contrôle de légalité qui s'exerce sur les recettes et les dépenses publiques. La Cour vérifie leur conformité à la loi budgétaire et s'assure de l'application correcte des règles de droit y relatives, en l'occurrence les normes applicables en matière de marchés publics, l'octroi et d'emploi des subsides, de recrutement du personnel, etc. et enfin (iii) le contrôle de bon emploi des deniers publics.

***La mission d'information** : Elle communique à l'Assemblée nationale tout engagement, ordonnancement ou paiement des dépenses faites au-delà ou en dehors des crédits prévus aux budgets.

La Cour est habilitée à se faire communiquer tout document relatif à la gestion financière, budgétaire ou comptable d'un service public. Elle a également le droit d'entendre tout employé ou agent d'un service public (art.51). Personne ne peut leur opposer le secret professionnel (art. 52 et 53).

De manière générale, la Cour des Comptes rend compte au Parlement. Il s'agit d'un organe beaucoup plus de prévention que de répression. Il s'agit d'un organe de contrôle externe qui intervient *a posteriori*. L'article 183 prévoit que la Cour des Comptes « *présente au Parlement un rapport sur la régularité du compte général de l'Etat et confirme si les fonds ont été utilisés conformément aux procédures établies et au budget approuvé par le parlement* ».

➤ **Cellule Nationale de Renseignement Financier (CNRF)**

Cette cellule était prévue par la loi N°1/02 du 4 février 2008 portant lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'article 12 a institué au sein du Ministère des Finances cette cellule chargée de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Cette cellule a vu le jour par la signature du Décret N°100/044 du 16 mars 2020 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale de Renseignement Financier « CNRF » en sigle.

La CNRF est composée de :

- Un représentant du Ministère ayant les finances dans ses attributions : Président ;
- Un représentant du Service National de Renseignement : Vice-Président ;
- Un représentant de la Banque de la République du Burundi : Secrétaire ;
- Un représentant du Ministère ayant la justice dans ses attributions : Membre ;
- Un représentant du Ministère ayant la sécurité publique dans ses attributions : Membre ;
- Un représentant du Commissariat Général de la Brigade Anti-Corruption : Membre ;
- Un représentant de l'Office Burundais des Recettes : Membre.

Elle a entre autres pour mission de « traiter les déclarations de soupçon et de transmettre, au Ministère Public, le rapport qui en découle ainsi que d'autres informations concernant les actes susceptibles d'être constitutifs de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme » (art.6 de ce Décret).

Si l'analyse des informations recueillies fait état d'éléments pouvant constituer une infraction pénale de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, la cellule fait rapport sur les faits, accompagné de son avis, au Procureur de la République qui juge de la suite à réserver au dossier » (art.16 al.1^{er}).

➤ **Brigade Spéciale anti-corruption**

Elle est prévue par la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes ainsi que de leur répression. Cette Brigade a entre autres pour missions :

- Combattre le phénomène de corruption et autres crimes organisés dans une approche interdisciplinaire intégrant le renseignement, les investigations et les poursuites ;
- Constaté les actes de corruption et de malversations économiques et financières ;
- Se saisir d'office des affaires de corruption et de malversations dont elle a connaissance et qui ne font pas objet de poursuites judiciaires ;
- Explorer les doléances ou plaintes relatives aux faits soupçonnés de corruption ou d'infractions connexes ;
- Saisir le Procureur Général près la Cour anti-corruption à l'issue de ses investigations, des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ou des infractions connexes ;
- Coopérer avec les organismes nationaux, étrangers et internationaux de lutte contre la corruption et les infractions connexes (art.2 de la loi N°1/27 du 17 mars 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade anti-corruption).

Après avoir dressé les procès-verbaux, les officiers enquêteurs les communiquent avec une note synthèse au Commissaire qui, à son tour, les transmet au Commissaire Général (art.17). Le Commissaire saisit le Procureur Général près la Cour anti-corruption des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ou des infractions connexes (art. 18).

Il convient de mentionner que la plupart de ces institutions ont fait l'objet de bouleversements au fil du temps. Pour ne prendre que l'IGE et la Brigade Spéciale Anticorruption par exemple, on noterait que : (i) Avant qu'elle ne soit placée au sein du ministère ayant la bonne gouvernance dans ses attributions en effet, l'IGE était un service logé au Ministère ayant les finances dans ses attributions : « Inspection des finances »⁴¹. Et avec la suppression du ministère en charge de la bonne gouvernance elle devient un service de la Présidence. (ii) Constituant longtemps un des piliers de la politique anti-corruption, la Brigade Spéciale Anti-corruption s'est retrouvée sans ministère de tutelle à la suite de la suppression du ministère ayant la bonne gouvernance dans ses attributions. Qui plus est, aucun budget de fonctionnement n'a été prévu pour elle, à telle enseigne que le Gouvernement a dû se rabattre sur la rubrique « imprévus »...ne serait-ce que pour sauver les meubles.

(ii) Institutions chargées du jugement

Les institutions chargées de juger les actes de corruption et des infractions connexes sont les suivantes :

➤ La Cour anti-corruption et son Parquet Général

La Cour anti-corruption a été créée par la loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes. Selon l'article 22 de cette loi, la Cour anti-corruption est seule compétente pour connaître les infractions de corruption et les infractions connexes à la corruption.

Sous la supervision du Procureur Général de la République, le Ministère Public près la Cour anti-corruption recherche à charge des personnes qui ne bénéficient pas du privilège de juridiction prévues par les articles 32 de la loi

⁴¹ Pour plus de détails, voir : SENTAMBA (Elias), Etude sur la gouvernance au Burundi, Bujumbura, FORSC, mai 2005[disponible en ligne <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4515/3616.pdf;sequence=1>]

régissant la Cour Suprême et 28 de la présente loi, les infractions de corruption et les infractions connexes à la corruption, reçoit les dénonciations y relatives, fait tous les actes d’instruction et saisit la Cour lorsqu’il ne décide pas du classement sans suite. A cet effet, il reçoit entre autres les dossiers provenant de la Brigade Spéciale anti-corruption, de la Cour des Comptes ou de toute autre institution de contrôle des finances publiques ainsi que les rapports d’audit contenant des infractions prévues par la présente loi (art.24).

➤ **Cour Suprême**

La Cour Suprême est régie par la loi organique N°1/21 du 3 août 2019 portant modification de la loi N°1/07 du 25 février 2005 régissant la Cour Suprême.

La section d’appel de la Chambre judiciaire connaît les pourvois contre les arrêts rendus en matière répressive par la section de premier degré et ceux rendus au premier degré par la Cour Anti-corruption, les Cours d’Appel et la Cour militaire (art.41).

Avec la nouvelle réforme en termes d’innovation des grades au sein de la Police Nationale du Burundi, les intéressés sont-ils justiciables devant quelle juridiction ?

La Chambre de cassation de la Cour Suprême connaît des pourvois formés contre les arrêts rendus par la Section d’appel de la Chambre judiciaire (art.45). Les arrêts rendus sont susceptibles de révision conformément à l’article 52 de la loi régissant la Cour Suprême.

Si les institutions anti-corruption telles la Cour anti-corruption et son Parquet général ont été mises sur pied par la loi de 2006, tout s’est fait comme si le législateur a pris cette décision à son corps défendant. D’une part leur ministère de tutelle n’a jamais fait l’objet de consensus entre les acteurs-clé du sommet de l’Etat dans la mesure où leur travail semblait être ralenti à bon escient. D’autre part, elles ont fait l’objet de perturbation dans la foulée de la suppression de leur ministère de tutelle : aussi ont-elles été supprimées en

avril 2021 par le Parlement d'un côté mais cette suppression a-t- été invalidée par la Cour constitutionnelle pour non-conformité à la constitution⁴² de l'autre côté. En d'autres termes, ces institutions n'ont jamais eu bonne presse auprès de la majorité des dignitaires politico-administratifs (nous y reviendrons). De même, il est incompréhensible que le Président de la République qui a initié le vote de la loi attribuant leurs compétences aux juridictions ordinaires⁴³ soit le même qui requiert son analyse pour conformité à la constitution auprès de la Cour constitutionnelle⁴⁴.

⁴² Cf. l'arrêté RCCB 403

⁴³ Processus qui lui était d'autant plus aisé que la majorité du Parlement relève du parti au pouvoir, le CNDD-FDD.

⁴⁴ Pour plus de lumière là-dessus, voir : NIYONKURU (Aimé-Parfait), « Le contrôle préalable de constitutionnalité des lois au Burundi : Quelle intelligibilité de la jurisprudence ? » in Droit en Afrique 24 (2021), pp.222-239

3. Efficacité limitée des mécanismes anti-corruption

Les dispositifs spéciaux anticorruptions mis sur pied en 2006 sont loin d'être efficaces, tellement la corruption est restée rampante comme on l'a vu plus haut. Cela s'expliquerait par le fait que le réformateur semble « avoir trouvé les problèmes aux solutions » plutôt que de partir des problèmes pour esquisser des solutions /actions publiques idoines.

3.1. Inadéquation entre actions anti-corruption et ampleur de l'enjeu

La faible efficacité des mécanismes anticorruption de 2006 découle de plusieurs causes entre autres le fait d'avoir répondu au « besoin » non ressenti par la population, le fait que la compétence des dispositifs anticorruption a été mal pensée , la compétence territoriale des dispositifs anticorruption est mal adaptée, etc.

1° Actions anti-corruptions répondant au « besoin » imputé à la population

Comme nous l'avons montré plus haut, il ne suffit pas qu'il y ait une situation malencontreuse au sein d'une société donnée et à un moment donné de l'histoire pour qu'elle constitue un problème à résoudre. Encore faut-il que les membres de cette société la ressentent comme un besoin à résoudre, c'est-à-dire perçoivent l'écart entre ce qu'ils vivent et ce qu'ils devraient/pourraient vivre au regard des moyens disponibles et/ou mobilisables. Un interlocuteur ne croit pas si bien dire en affirmant : « *C'est vrai que la corruption battait son plein à la fin de la guerre civile....comme dans d'autres pays par ailleurs. Mais elle n'était pas le seul mal auquel le pays se heurtait ! Il y avait la pauvreté les déplacés internes sur les différents sites, l'intégration entre forces gouvernementales et rebelles, infrastructures détruites à réhabiliter, etc. »*

Or, la réforme anticorruption de 2006 censée combattre la corruption avec tout un arsenal d'outils juridiques et de dispositifs tels la Cour anti-corruption et son Parquet Général, la Brigade spéciale Anticorruption, etc. a de fortes chances de ne pas répondre à des besoins des Burundais étant donné que

les pratiques corruptives s'étaient enracinées dans leurs us et coutumes. Et pour cause, comment un agent gagnant moins de 150.000FBu peut éviter la petite corruption alors que son salaire ne permet même pas de combler les besoins incompressibles de sa famille ? Bien plus, comment un usager ayant un besoin urgent tel un automobiliste sans un document peut-il résister à un pot de vin pour passer un barrage policier ? Comment une mère de famille peut-elle résister à payer 6000FBu un kilo de sucre pour la simple raison que son prix officiel est 2500FBu ? Comment une famille venant de perdre un des leurs va – t – elle résister à céder 10.000FBu au « morguier » pour avoir une place à la chambre froide ?

A partir du moment où ces pratiques corruptives constituent une « règle de jeu » habituelle et enracinée dans la culture politique partagée par pratiquement tout le monde, l'exception (qui serait d'y résister) devient contre-productive et la règle (qui serait se s'y conformer) devient « rationnelle ». En d'autres termes, dès lors qu'il découle des paramètres de la situation, le « besoin » de la réforme anticorruption de 2006 aura été plus imputé à la population que ressenti et exprimé par elle.

2° Compétence des dispositifs anticorruption mal pensée

La manière dont les dispositifs anticorruption ont été mal pensés peut transparaître à travers les cas suivants :

(i) Impression comme quoi la Cour anti-corruption est la seule compétente pour juger les actes corruptifs : A entendre le discours des autorités sur la lutte contre la corruption et au regard de l'article 22 de la loi du 18 avril 2006⁴⁵, on a l'impression que les dispositifs anticorruption tels la Cour anti-corruption, son Parquet Général, la Brigade Spéciale anti-corruption, etc. sont les seuls compétents en matière de lutte contre la corruption et ses infractions connexes. Or, selon les articles 23 et 24 de la loi

⁴⁵ Cet article 22 dispose « La Cour anti-corruption est seule compétente pour connaître les infractions de corruption et les infractions connexes à la corruption prévues par la présente loi. »

n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, la Cour anti-corruption qui est au niveau des Cours d'appel ou de la Cour militaire ne juge les actes de corruption et infractions connexes qu'en premier ressort, sous réserve des dispositions relatives aux privilèges de juridiction. Cela fait que les arrêts rendus par elle peuvent faire l'objet d'appel devant la Cour Suprême (Section d'appel de la Chambre judiciaire). Autrement dit, la Cour Suprême est donc compétente pour les actes de corruptions et infractions connexes et qui plus est, au second degré.

Il convient de mentionner ici que suite aux avantages en termes de salaires et d'indemnités que le législateur a accordés aux magistrats de la Cour anti-corruption et de son Parquet général, les affaires venant de cette cours auraient fait l'objet de moins de diligence à la Cour Suprême que celles issus des simples cours d'appel. Un interlocuteur ayant travaillé à la Cour Suprême nous a été précis à cet égard : *« Si en principe à la Cour suprême on était une juridiction supérieure à la Cour anti-corruption comme le Parquet Général de la République était supérieur au Parquet général près la Cour anti-corruption, la réalité en termes d'avantages avait été pensé à l'envers ! Tenez, nous on gagnait plus ou moins un quart de leur salaire, alors même que nous étions en fin de carrière. Et tout naturellement y étaient nommés des jeunes gens proches des « poids lourds » de la République. Et puis les dossiers instruits étaient souvent destinés à régler des comptes politiques alors que les vrais dossiers de haute corruption restaient dans les oubliettes. Vous comprenez pourquoi nous n'étions pas si pressés de traiter les affaires issues de la Cour anti-corruption. Je ne crois pas que même aujourd'hui que les barèmes de la Cour Suprême ont fait l'objet d'amélioration, les dossiers provenant de la Cour anti-corruption fassent l'objet d'une diligence particulière ! ».*

(ii) Incompétence de la Cour anti-corruption pour juger les « les grosses pointures » : en vertu du privilège de juridiction dont elles jouissent, les grandes personnalités échappent à cette dernière : *« Il s'agit des magistrats de la Cour Suprême, de la Cour Constitutionnelle, des Cours d'Appel, des*

Cours Administratives, de la Cour Militaire, du Parquet Général de la République, des Parquets Généraux près les Cours d'Appel et de l'Auditorat Général, des Gouverneurs de provinces, des Ministres et autres mandataires politiques ou publics ayant au le rang de ministre, des sénateurs, des députés, des officiers généraux des forces armées burundaises, des officiers généraux de la police burundaise ayant le grade d'OPC1, des commissaires de police ainsi que les membres de la Commission Indépendante des Droits de l'Homme »⁴⁶.

Or, comme on l'a vu plus haut sur la « grande corruption », c'est parmi ces personnalités que se trouvent les auteurs de la corruption portant sur d'énormes sommes d'argent. En d'autres termes, toute l'architecture juridique et les dispositifs institutionnels censés combattre la corruption et les infractions connexes se révèlent donc opérationnels uniquement que pour le « menu fretin »⁴⁷. Un interlocuteur ne mâche pas ses mots à cet égard : « *Tout l'arsenal juridique et les institutions de lutte contre la corruption et les infractions connexes étaient des trompe-l'œil (« ibihendwabana », en Kirundi) peut-être destinés aux bailleurs de fonds étrangers. Comment peut-on lutter contre la corruption sans focaliser l'attention sur les acteurs susceptibles de la commettre au plus haut niveau ? Les avions militaires qui ont été achetés et n'ont volé, ce ne sont pas de petits fonctionnaires qui les ont achetés mais des grands « bwana » (i.e. grandes personnalités). Ou la Falcon 50 qui déplaçait le Chef d'Etat, a-t-il été vendu par de petits fonctionnaires ? ...Et de telles opérations ne peuvent pas se faire sans la bénédiction de la Présidence ! Et pour cause, lorsque l'OLUCOME a fait des dénonciations là-dessus, il a fait l'objet de menace de la part de la Police et des Services de*

⁴⁶ REPUBLIQUE DU BURUNDI/MINISTERE A LA PRESIDENCE CHARGE DE LA BONNE GOUVERNANCE ET DE LA PRIVATISATION, Document d'orientations politiques et techniques en vue de mise en œuvre du Programme de réforme du cadre légal de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, 2014, p.40

⁴⁷ OAG, Commentaire de l'Arrêt RCCB 160-161 de la Cour Constitutionnelle et analyse critique de la loi portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, mai 2006, p.16.

renseignement ! Il en a été de même pour la Radio Publique Africaine de l'époque ! ».

(iii) Sans la Haute Cour de Justice, pas de jugement du « sommet de l'Etat » : La Constitution de 2018 (cf. art. 240) prévoit une Haute Cour de Justice pour juger le Président de la République (et ses proches collaborateurs) en cas de haute trahison. Ainsi selon l'article 240, alinéa 1^{er}: *« La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République pour haute trahison, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, le Vice-Président de la République et le Premier Ministre pour crimes et délits commis au cours de leur mandat »*. Seulement pour que cette Haute Cour de Justice soit instituée, une loi organique fixant les règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les procédures applicables devant elle (art. 242) doit être mise en place. Or, comme a été le cas au cours des trois mandats du Président Pierre NKURUNZIZA, le risque est grand de voir l'opérationnalisation de cette Cour reléguée aux calendes grecques.

Or, on l'a vu pour la vente de l'avion présidentiel Falcon 50, les services de la Présidence ne pouvaient pas ignorer l'affaire alors que les organisations de la société civile (à l'époque encore actives) telles l'OLUCOME et la RPA n'en étaient saisi et en faisaient un tapage médiatique impressionnant.

3.2. Difficile mise en œuvre des actions anti-corruption

La mise en œuvre des actions anti-corruption est d'autant plus difficile que les institutions anti-corruption n'étaient pas bien pensées pour répondre aux pratiques corruptives observables sur tout le territoire national et cela de la base au sommet de la pyramide étatique d'une part, et pour pallier les actes de « grande corruption » dès lors que les auteurs potentiels sont enclins à éluder les déclarations du patrimoine d'autre part.

1° « Entrave territoriale » à la mise en œuvre des actions anti-corruption

Avec la mise en place de la Cour anti-corruption et son Parquet général, ces dispositifs institutionnels ne comptent que quelques magistrats. Or, avec de telles ressources humaines, ces institutions ne pouvaient pas couvrir tout le territoire national. Et comme on l'a vu plus haut, les pratiques corruptives se vivent du sommet à la colline la plus reculée du pays. Un interlocuteur s'interroge à ce propos : « *C'était une réforme mal réfléchie. [...]Quoi qu'il ait fait, le Gouvernement devait corriger les faiblesses en partant du peu qu'il y avait, et en essayant de penser « holistique ». Mais voilà que s'agissant de la lutte anti-corruption, le même Gouvernement cesse l'approche holistique ! Or, il aurait justement fallu renforcer toute la machine judiciaire et en faire le cheval de bataille anti-corruption d'autant plus efficace que le code pénal était bel et bien là et qu'il aurait peut-être fallu l'améliorer !* »

C'est sans doute pour cette inadaptation entre autres que le Gouvernement a décidé de supprimer ces institutions anti-corruption en avril 2021. Selon le Journal Burundi-Eco en effet, « *Pour lutter efficacement contre le phénomène de corruption, le projet de cette réforme crée des sections anti-corruption au sein des parquets et parquets généraux d'une part, et des chambres anti-corruption auprès des tribunaux de grande instance et cours d'appel d'autre part. Pour assurer l'efficacité de la réponse pénale au phénomène de la corruption, les services d'enquête joueront un rôle important. Raison pour laquelle la Brigade anti-corruption à laquelle la mission d'investigation est confiée mérite d'être elle aussi réorganisée pour plus d'efficacité afin d'être en phase avec la préoccupation du gouvernement d'avoir une police unique et unifiée* »⁴⁸.

⁴⁸ NKURUNZIZA (Gilbert), « Pourquoi la suppression de la Cour Anticorruption ? Pourquoi le Volte-face du Gouvernement ? » in Echo, 23 avril 2021 [Disponible en ligne : <https://burundi-eco.com/suppression-cour-anti-corruption-pourquoi-volte-face-gouvernement/#.YubeEnZBzIU>]

2° L'absence de sanctions à la non-déclaration du patrimoine

(i) Pour les mandataires publics au sommet de l'Etat : l'article 29 de la loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes prévoit que « *dans un délai n'excédant pas quinze jours à partir de leur entrée en fonction, le Président de la République, les Vices - Président de la République, les membres du Gouvernement, les membres des Bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat sont tenus de déposer à la Chambre Judiciaire de la Cour Suprême, une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère, de leurs biens et patrimoine ainsi que ceux de leurs conjoints et enfants mineurs, qu'ils soient propriétaires, usagers ou détenteurs habituels. Une déclaration conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la même juridiction, dans le mois suivant la suspension, l'interruption ou la fin de leurs fonctions* ». Notons que même les autres les mandataires publics [et autres hauts cadres de l'Etat] doivent déclarer à l'entrée comme à la sortie leurs biens (cf. articles 30 à 36 de la même loi). Ainsi l'article 32 de la même loi dispose que : « *Tout agent ou mandataire public qui, en raison de sa qualité, de son TITRE ou de sa fonction, relève de l'une des catégories définies par le présent chapitre, est tenu de faire la déclaration de ses biens à la Cour d'Appel ou au Tribunal de Grande Instance selon son rang conformément aux articles 17 et 32 de la loi n° 1/08 du 17 mars 2005 portant Code de l'Organisation et de la Compétence Judiciaires* ».

Mais comme aucune sanction ne pèse sur les acteurs qui ne respectent pas cette disposition, la quasi-totalité des mandataires se soustraient à cette dernière. Il devient donc difficile pour les dispositifs anti-corruption d'en contrôler l'observation, surtout que la loi de 2006 n'a même pas prévu d'institution chargée d'en faire la vérification : « *De fait, il n'est pas prévu de contrôle de la régularité et de la conformité à la vérité des déclarations pour identifier : les agents publics qui n'ont pas déclaré leur patrimoine, les agents publics qui ont tardivement déclaré leur patrimoine, les agents publics qui ont*

fait des déclarations incomplètes de patrimoine, les agents publics qui ont intentionnellement fait de fausses déclarations de patrimoine, une personne mal intentionnée pouvant déclarer un patrimoine fictif ou surévalué en anticipation des coups qu'elle envisage faire »⁴⁹(c'est nous qui soulignons). Un interlocuteur nous a affirmé que les mandataires savent très bien cette lacune et qu'ils contournent allègrement l'observation : « Si un citoyen lambda jusque-là aux revenus et biens modestes est nommé Ministre, Directeur général ou Conseiller à la Présidence, il peut faire gonfler les déclarations à faire en fonction des coups déjà faits ou en préparation. Il sera difficile d'en contester la véracité au bout de quelque cinq ans [période de mandat] Il faut dire que la loi de 2006 est très lacunaire : elle ne peut empêcher personne de s'enrichir illicitement puisque cela est pratiquement la règle. Allez voir les villas somptueuses que des gens dont on connaît les revenus officiels modestes ont construites en moins de cinq ans, avec un coût pour lequel aucune banque de la place ne peut octroyer normalement un crédit ! Ou alors regardez les jeeps dernier cri dans lesquelles ils roulent !».

Il convient de mentionner que ladite loi de 2006 est lacunaire pour traquer l'enrichissement illicite dans la mesure où son article 58 se contente de disposer que «*Est punie d'une servitude pénale de trois à cinq ans et d'une amende portée du simple jusqu'au double de la valeur du bien toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, dont l'origine illicite aura été établie par une décision judiciaire* ». Or la décision judiciaire sera d'autant moins probable que la base de vérification sera introuvable d'une part, et que l'enrichissement rapide des mandataires publics constitue plutôt la règle dans la vie courante d'autre part. Peut-être il aurait fallu s'inspirer de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui est plus explicite en son article 20 portant précisément sur l'enrichissement illicite : « *Sous réserve de sa constitution et des principes fondamentaux de son système juridique, chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis*

⁴⁹ REPUBLIQUE DU BURUNDI, Document d'orientation...op. cit. p.32

intentionnellement, à l'enrichissement illicite, c'est-à-dire une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes ». Car si cette disposition avait été incluse dans la loi de 2006 et moyennant une bonne volonté politique, il eût été difficile à beaucoup de dignitaires de justifier leur patrimoine au regard de leurs revenus légitimes. Cela aurait pu dissuader au moins d'autres acteurs potentiellement corruptifs.

- (ii) Pour les acteurs du secteur privé: Si la loi du 18 avril 2006 fait mention de la corruption et autres infractions connexes, toute l'attention été focalisée sur les agents du secteur public (cf. art.38) alors que mêmes les acteurs du secteur privé font l'objet des actes corruptifs. Cela fait que les opérateurs privés interagissant avec les marchés publics sont rarement poursuivis par les institutions de lutte contre la corruption et infractions connexes. Pour pallier pareille lacune, le législateur burundais aurait dû s'inspirer de la Convention des Nations Unies contre la Corruption en son article 12, alinéa 1^{er} qui dispose : *« Chaque Etat partie prend, conformément aux principaux fondamentaux de son droit interne, des mesures pour prévenir la corruption impliquant la secteur privé, renforcer les normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé et, s'il y a lieu, prévoir des sanctions civiles, administratives ou pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non-respect de ces mesures ».*

Si tel était le cas était effectivement appliqué, les cas de corruption impliquant mandataires publics et hommes/femmes d'affaires ou entreprises privées se produiraient avec moins d'ampleur. Pour s'en convaincre, il suffit de penser aux cas de « grande corruption » susmentionnés où les biens vendus/achetés faisaient l'objet de sous-facturation ou de sur-facturation selon les cas. Pour la petite corruption, on a également vu plus haut que les recettes communales font l'objet de corruption et/ou de malversation, ce qui signifie un manque à gagner considérable pour les caisses communales et partant pour le développement des collectivités locales. A cet égard, le cas de la commune

Mwumba est symptomatique, avec un manque à gagner de plus de quatorze millions (14.000.000 FBu) pour la caisse commune au cours d'une seule année ! On peut ajouter le cas récent de la commune Tangara (Ngozi) où un administrateur communal se serait arrogé le droit de brader un bâtiment communal en faveur d'un homme d'affaires, probablement avec la complicité de certains membres du Conseil communal !

Dans de tels cas de corruption, les opérateurs du secteur privé interagissent nécessairement avec des cadres du secteur public. Malheureusement, la loi du 18 avril 2006 ne focalise pas suffisamment d'attention comme l'article 22 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption le dispose : « *Chaque État Partie envisage d'adopter les mesures législatives et autres nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale, lorsque l'acte a été commis intentionnellement dans le cadre d'activités économiques, financières ou commerciales, à la soustraction par une personne qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, de tous biens, de tous fonds ou valeurs privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis à raison de ses fonctions* ». Dans une telle perspective, les institutions anticorruption se révèlent incapables de traquer la corruption commise par les acteurs du secteur privé.

3.3. Culture permissive à l'égard de la corruption

Ne serait-ce qu'en revenant à la formule proposée par Daniel Kaufmann, c'est-à-dire que la *Corruption* égale *Monopole* plus *Pouvoir discrétionnaire* moins *Redevabilité* ($C=M+P-R$), on peut dire que les mécanismes de luttes contre la corruption et les infractions connexes sont loin de porter les fruits escomptés. Pour démontrer cette hypothèse, il est convenable de creuser chaque élément de l'équation.

1° Monopole de l'Etat dans l'emploi et fixation des salaires des fonctionnaires

Dans un pays où le secteur privé est très faible et où le processus d'industrialisation est à l'état embryonnaire comme au Burundi, l'Etat est resté le principal employeur pour ceux ou celles qui ont fréquenté l'école ou l'université...depuis l'indépendance. Les autres secteurs d'activité qui occupent la majorité population active tels l'agriculture, l'élevage, le commerce, l'artisanat, etc. fonctionnent dans l'informel. Or, avec sa fonction publique, l'Etat a tout le temps fixé des salaires sans prendre en compte le coût de la vie de ses cadres et agents, même lorsque la dévaluation a battu son plein avec les programmes d'ajustement structurels de la fin des années 1980 d'un côté, et à la suite des crises répétitives telles la longue guerre civile de 1993-2000, la crise de 2015, etc. de l'autre côté. Dans cette perspective, les salaires qui faisaient des fonctionnaires de véritables « évolués » ou des gens socialement réussis » (*abakire, abasirimu*) dans le temps font aujourd'hui de beaucoup de fonctionnaires des « laissés pour compte » incapables de survivre sans des « à-côté ». Que ce soit les policiers, les magistrats, les cadres et agents des différentes branches de l'Administration, etc. tout ce monde est incapable de vivre correctement avec le seul salaire. A moins d'avoir une activité parallèle telle le petit commerce, la quasi-totalité de ces cadres et agents se frayent les créneaux pour avoir des pots de vin susceptibles de combler leurs maigres salaires. Or, comme le montre bien F.

Dreyfus⁵⁰, l'échange de pots de vin est d'autant plus difficile à débusquer pour les dispositifs anti-corruption qu'il s'opère dans le secret d'un côté, et que les deux parties tirent chacune des avantages dans l'échange de l'autre côté.

C'est pourquoi la réforme de 2006 (mise en place de l'arsenal juridique et des institutions anti-corruption) ne pouvait venir à bout de la corruption tant que les causes principales (la pauvreté des fonctionnaires) demeuraient intactes.

⁵⁰ DREYFUS (Françoise), Sociologie de la corruption, op. cit.

En réalité la réforme aurait dû être holistique, c'est-à-dire focaliser l'attention sur toute la pyramide judiciaire certes (ce qui n'a même pas été le cas) d'une part, et restructurer la machine étatique dans son ensemble pour en faire une organisation dynamique, avec des ressources humaines compétentes (recrutées sur concours et formées au fil du temps, en cours d'emploi), moins pléthoriques, mieux payées et plus productrices. Pour ce deuxième volet, le point de départ pour tout « salaire minimum garanti » serait un montant calculé en fonction des besoins incompressibles tels l'alimentation, le logement, l'habillement, les soins de santé, frais scolaires pour les enfants, etc. Mais en même temps, l'Etat devrait créer des conditions favorables au développement du secteur privé, de l'industrialisation, à l'auto-emploi, etc. pour que les citoyens soient plus enclins à rechercher le travail dans le secteur privé et, ce faisant, enclins à moins dépendre de l'emploi du secteur public.

C'est en répondant à cette cause que les actions anti-corruption pourraient produire les résultats escomptés et qu'un véritable changement de mentalité chez les gens instruits pourrait se faire, en faveur de l'auto-emploi par exemple !

2° Pouvoir discrétionnaire impénitent

Qui dit « pouvoir discrétionnaire » suppose une relation où le détenteur de pouvoir a le monopole de faire ce qu'il veut, généralement en servant ses intérêts, au détriment d'une partie sans marge de manœuvre. En d'autres termes, le « pouvoir discrétionnaire » rime avec l'asymétrie de l'information et donc avec une faible transparence dès lors qu'une des parties dispose de plus d'informations que l'autre sur un enjeu commun ou sur la chose publique. Pour faire comprendre comment « le pouvoir discrétionnaire » est de nature à produire la corruption, on peut prendre deux exemples :

- (i) Le sucre devenu une denrée rare au Burundi depuis un certain nombre de mois : Des grossistes qui l'achètent auprès de la SOSUMO jusqu'aux boutiquiers-détaillants des quartiers qui le vendent entre 5000FBu et 6000FBu alors que le prix officiel est

de 2500FBu, les consommateurs ne disposent d'aucune information fiable sur le circuit que suit ce produit de première nécessité. Les rares informations auxquelles n'accèdent pas les citoyens ordinaires filtrent dans des journaux en français, tels Iwacu et Burundi-Eco. Selon ce dernier par exemple, « *Le gouvernement est conscient que la production reste faible pour satisfaire à la demande. Lors de la présentation des réalisations lundi 17 janvier 2022, Marie Chantal Nijimbere, ministre du Commerce admet que la production locale est insignifiante par rapport à la demande. Elle indique que le gouvernement est en train d'inciter les investisseurs à implanter d'autres sucreries pour compléter la production de la Sosumo. Pour ce qui est de la mobilisation des devises pour importer le sucre au même titre que d'autres produits stratégiques comme le carburant et les médicaments, la ministre explique qu'on minimise les importations pour éviter une sortie massive des devises puisqu'on importe en devises. L'ADG de la Sosumo la rejoint en ajoutant que ces autres produits ne sont pas fabriqués localement. Une fois, la commercialisation du sucre est libéralisée, la Sosumo risque d'être inondée. « Importer plus ça peut être stratégique, mais aussi délicat. Le gouvernement a le devoir de protéger ses entreprises »⁵¹.*

Et faute d'un minimum de transparence en effet, des rumeurs font état d'exportation du peu de sucre produit par la SOSUMO en République Démocratique du Congo, dans la mesure où les transactions en dollars américains enrichiraient énormément les commerçants proches du « Système »⁵². Selon de telles rumeurs, les acteurs créeraient un écran de fumée dont ils seraient les seuls à bénéficier. Or, dans un environnement où les médias ne font pas d'investigation approfondie sur des faits comme la pénurie de sucre ou sur des personnalités instrumentalisant les circuits de

⁵¹ RUZAGIRIZA (Dona-Fabiola), « La pénurie du sucre : faut-il importer plus ? » in Burundi-Eco, 21 janvier 2022

⁵² Il s'agit d'un jargon pour dire le parti au pouvoir.

distribution opaques comme dans ce cas d'espèce, l'opinion publique ne peut pas être éclairée ; d'où la place grandissante des rumeurs⁵³. C'est cette situation que critiquait Joseph Ayee en ces termes : « *Une zone propice à la création de situations et actions susceptibles de devenir des dilemmes majeurs d'éthique est la conduite secrète des affaires publiques. Et ce spécialement car le secret peut offrir une occasion de cacher une conduite immorale. Le secret est une alliée de la corruption et la corruption est souvent pratiquée dans le secret.* »⁵⁴

- (ii) Les cas de sous-facturations /sur-facturation ayant cours dans la « grande corruption » : Comme on l'a vu plus haut, les opérations de sous-facturation lorsqu'on vend des biens publics (cf. vente de l'avion présidentiel Falcon 50) ou de sur-facturation lorsqu'on achète des biens (cf. achat de matériels militaires déjà vétustes) ne se font que parce qu'elles étaient couvertes du parapluie d'un pouvoir discrétionnaire. Il convient de mentionner qu'à cette époque les organisations de la société civile telles l'OLUCOME et la RPA ne faisaient pas moins de tapages médiatiques. On se rappellera aussi que l'une des origines des tracasseries aussi policières que judiciaires dont ces organisations-là ont souffert déjà avant la crise de 2015 relèverait de leurs alertes contre les cas de corruption commis au sommet de l'Etat.

Inutile de mentionner qu'avec l'affaiblissement de la société civile inhérent à la crise de 2015 les cas de corruption deviennent difficiles à connaître pour l'opinion publique, surtout que même l'opposition politique est allée s'affaiblissant. En d'autres termes, le pouvoir discrétionnaire s'est davantage affermi depuis la crise de 2015.

⁵³ Pour plus de détails, lire l'intéressant ouvrage : VASU (Norman) & al. Drums : Distorsions, Rumours, Untruths, Misinformation, and Smears, Word Scientific Publishing Co, 2019 Voir aussi : JOHNSTON (Timothy), Being Soviet : Identity, Rumour and Everyday Life under Stalin 1939-53 (Oxford Historical Monographs), Oxford University Press, 2011

⁵⁴ AYEE (Joseph), La Fonction publique en Afrique : Ethique, Centre Africain de formation et de Recherche Administrative pour le Développement/ONU, 199, p.5

3°Redevabilité/Responsabilité du bout des lèvres

Qui dit « redevabilité » (accountability, en anglais) suppose que les fonctionnaires payés par le Trésor public, donc par les contribuables « *doivent rendre des comptes aux citoyens destinataires de leurs prestations. Derrière le concept apparemment simple se trouve en réalité toute une philosophie qui a longtemps été inconnue dans le monde francophone. Cette conception anglo-saxonne de l'administration publique a donné, assez tôt, une large place aux citoyens consommateurs des services publics dans la mesure où elle rapprochait davantage le secteur public du secteur privé. Dans cette perspective, les services publics devaient se concevoir et se prêter non pas comme l'Etat le voulait unilatéralement, mais comme les citoyens-clients le souhaitaient* »⁵⁵. Cette culture de redevabilité peine à faire l'objet d'appropriation de la part des citoyens burundais de quelque niveau que ce soit, au regard des pratiques corruptives observables sur terrain. Tout se fait comme si tous les acteurs faisaient tout pour tirer profit de l'opportunité qui s'offre à eux, le plus tôt étant le mieux.

- (i) Au niveau communal : Selon l'article 17 de la loi communale du 19 février 2020 , en son alinéa 20, l'Administrateur communal « *organise en présence du conseil communal et du gouverneur de province ou du maire au moins deux fois par an en décembre et en juin des rencontres ouvertes aux conseils des collines ou de quartiers et aux représentants des associations œuvrant dans la commune pour les informer de manière transparente sur la situation politique, sociale et économique prévalant dans la commune et ses perspectives d'avenir. Les participants à ces rencontres ont droit de poser des questions et de proposer des solutions.* ». Mais cela n'a pas empêché que des malversations se passent, avec des ampleurs variables, pratiquement dans toutes les communes du pays (cf. le tableau des recettes communales susmentionné).

⁵⁵ SENTAMBA (Elias), « L'Etat burundais dans l'EAC : assez modernisé pour tirer profit de la Communauté ? », in Revue de l'IDEC, Vol. 3, n°6, 2010, p.12

A ce propos, un ancien gouverneur de province nous affirme: « *La loi communale a toujours été connue des administrateurs communaux, des membres du Conseil communal et même du personnel communal clé comme le comptable communal. Mais je n'ai cessé de voir, dans pratiquement toutes les communes de la province [qu'il gouvernait], l'administrateur et le comptable faire une collaboration complice pour se partager des « à-côtés » en vue de se construire rapidement (**kunyakura**, en kirundi) une maison, s'acheter des biens tels une propriété foncière...dont ils pourraient tirer profit une fois leur mandat terminé. Sinon en retournant dans son ancien emploi d'enseignant ou d'agronome, il retomberait dans la précarité que vit pratiquement tous les collègues n'ayant pas eu cette opportunité !* ».

De fait, les anciens administrateurs et comptables communaux sont tous (sauf exception) mieux lotis que leurs collègues une fois leurs mandats expirés : ils ont eu le capital (*umutahe*) lorsqu'ils étaient aux affaires. A cet égard, un interlocuteur de Rumonge ne nous disait-il pas que pour s'enrichir il vaut mieux être administrateur communal que gouverneur de province ?

- (ii) Au niveau central : Si la corruption et les malversations connexes ont la vie dure malgré tout l'arsenal juridique mis en place d'une part, et en dépit du travail d'enquête et de confection de rapports plus ou moins fouillés et transmis aux autorités compétentes d'autre part, c'est que la culture de redevabilité est loin d'être le leitmotiv des citoyens et responsables burundais. Car, tous les cas cités plus haut portant sur la grande corruption ont en réalité fait l'objet de rapports, lesquels ont vite été jetés dans les oubliettes. Selon un haut cadre ayant longtemps travaillé dans l'une des institutions chargées de la lutte contre la corruption et les infractions connexes en effet, « *Ce n'est pas parce que les autorités ignoraient le détail des faits, les responsabilités qu'avait dû jouer tel ou tel autre mandataire politique ou haut cadre de l'Etat dans une affaire louche ! On faisait des rapports, mais des rapports qui terminaient leurs courses au tiroir ! Je dois vous dire que cela faisait mal ! Je vous donne un exemple : le cas du Falcon*

50 avait fait l'objet d'enquêtes très fouillées. Mais comme il faisait l'objet de ramifications tellement complexes que nombreuses des « grandes pointures » risquaient gros...la décision de classer sans suite l'affaire est vite tombée ! ». Faisons remarquer que notre interlocuteur a terminé son propos par un proverbe fort révélateur sur la protection/complicité diffuse dont jouissent les auteurs des pratiques corruptives en haut lieu : « *Uwuhagari kiwe n'ingwe aravoma* » (i .e. « *Celui qui jouit de la protection d'un puissant peut faire ce que bon lui semble* »).

Au total, si les outils juridiques destinés à lutter contre la corruption et les malversations connexes et les institutions censées combattre ces dernières sont bel et bien place, la culture politique fort permissive à l'égard de ce fléau finit par annuler les efforts fournis par certaines âmes de bonne volonté. Du coup les éléments de l'équation proposée par D. Kaufmann (C=M+P-R) demeurent pertinents, tout se faisant comme si « on changeait tout pour rester pareil », pour faire nôtre la morale du roman de Tomasi di Lampedusa⁵⁶.

⁵⁶ TOMASI DI LAMPEDUSA (Giuseppe), Le Guépard, Paris, Ed. Seuil, 2007 [traduit de l'italien par Jean-Paul MANGANARO]

4. Propositions d'amélioration des mécanismes anti-corruption

Pour améliorer les mécanismes de lutte contre la corruption et les malversations connexes, une panoplie de mesures méritent d'être entreprises simultanément, entre autres le plaidoyer du sommet de l'Etat à la base pour que le citoyen lambda en fasse son combat, la réforme holistique de toute la machine judiciaire pour que ce fléau soit combattu à quelque niveau que ce soit, la réforme de l'Administration publique dans son ensemble pour que la lutte contre la corruption devienne une préoccupation transversale, etc.

4.1. Large plaidoyer pour une lutte anti-corruption efficace

Comme nous l'avons vu plus haut, la corruption est devenue un véritable cancer qui a gangrené la société burundaise dans son ensemble. C'est pourquoi son combat requiert des efforts inlassables, en commençant par un large plaidoyer mené par toute une synergie de parties prenantes⁵⁷, et cela du sommet à la base de la machine étatique.

1°Le Gouvernement à travers ses différentes branches

Le Gouvernement devrait mener une large conscientisation en focalisant l'attention sur le manque à gagner multiforme qu'entraîne la corruption. Pour ce faire, il prendrait des exemples les plus parlants tels le gâchis du barrage de Kajeke (qu'a soulevé le Président de la République) ayant coûté des milliards de dollars, le bradage du bâtiment communal en commune Tangara, les malversations commises dans toutes les communes du pays, etc. Dans chaque secteur, le Gouvernement ciblerait des cas assez révélateurs dont les citoyens sont conscients et en ferait un tremplin pour expliquer combien l'Etat et donc les citoyens eux-mêmes font l'objet d'hémorragie financière d'une part, et jusqu'où les services de base tels les soins de santé, la scolarisation des enfants, le bien-être de chacun des citoyens, etc. peinent à être adéquats

⁵⁷ Pour plus de détails : SCHOOR (Berta Van), *Fighting Corruption Collectively : How Successful Are Sector-Specific Coordinated Governance Initiatives in Curbing Corruption ?* Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017.

alors que les potentialités sont bel et bien là. En prenant une commune (où la conscientisation aurait lieu) par exemple, le Gouvernement (c'est-à-dire ses représentants) démontrerait que moyennant une bonne planification, le manque à gagner entre mars 2020 et mars 2021 serait capable de financer les infrastructures pour lesquelles la commune ne cesse de tendre la main au FONIC. Bref, que sans la corruption et les malversations connexes, les communes seraient en mesure de prendre en charge leur développement !

2°Les organisations de la société civile

Les organisations de la société civile qui prennent en charge des thématiques inhérentes à la bonne gouvernance en général et à la lutte contre la corruption en particulier (comme l'OLUCOME) devraient mobiliser leurs réseaux œuvrant du sommet de l'Etat à la colline la plus reculée du pays d'une part, et surtout les réseaux qui jouent le rôle de « chiens de garde » (*whatchdogs*) en matière de lutte anti-corruption dans tous les domaines de la vie nationale aussi bien dans les secteurs public et privé d'autre part. En amenant les bénéficiaires de leur mobilisation à s'approprier la lutte anti-corruption et, en invitant lesdits bénéficiaires à relayer les messages chacun autour de son entourage selon un processus de « boule de neige » (*snomball process*) en effet, ce serait toute la population qui lutterait contre la corruption. Ce faisant, ce seraient tous les électeurs potentiels qui voteraient pour un parti politique prenant en compte pareil « besoin anti-corruption », et ainsi de suite.

3°Les confessions religieuses

Comme les confessions religieuses sont représentées sur tout le territoire national, elles sont les mieux indiquées pour mobiliser les fidèles dans la lutte anti-corruption. En empruntant les Saintes Ecritures véhiculées par la

Bible⁵⁸ ou le Coran⁵⁹ et prêchant au nom de Dieu d'un côté, s'adressant à un public de croyants déjà acquis à leur cause de l'autre côté, les leaders religieux pourraient leur inculquer un comportement anti-corruption plus aisément que les acteurs civils. Et pour cause, la corruption va à l'encontre de l'honnêteté, rime avec le vol des deniers publics et privés, va de pair avec le péché..., et contrevient par conséquent aux dogmes religieux défendus par différentes confessions religieuses.

4° Les médias publics et privés

En menant des investigations sur le phénomène de la corruption, en portant à la connaissance du grand public des cas de corruption sanctionnés ou pas par les cours et tribunaux, etc. la presse aussi écrite que parlée joue un rôle considérable dans la prévention et la lutte contre la corruption.

Comme le suggéraient les participants à une conférence tenue au Ghana en février 2019, laquelle portait précisément sur « *Le Rôle des Médias dans la Lutte Contre la Corruption* », les médias publics et privés devraient s'investir davantage pour combattre ce fléau. Il convient de retenir au moins deux (parmi les dix) recommandations formulées par les participants à cet effet, et qui nous paraissent pertinentes à notre cas d'étude *mutatis mutandis*: (i) « *Les salles de presse doivent commencer à donner la priorité aux enquêtes et aux reportages anti-corruption, et le gouvernement et les organisations de la société civile doivent explorer les moyens de soutenir et d'inciter les médias et les journalistes qui s'engagent à lutter contre la corruption par leurs reportages* » ; (ii) « *Les médias doivent être*

⁵⁸ Cf. Deutéronome 16.19 par exemple, « *Tu ne porteras aucune atteinte au droit, tu ne feras pas preuve de partialité et tu n'accepteras pas de pots-de-vin, car ils aveuglent les yeux des sages et corrompent les paroles des justes.* ».

⁵⁹ Pour l'Islam, lire avec intérêt : JOHANSEN (Baber), « *La corruption : un délit contre l'ordre social Les qādi-s de Bukhārā. Les qādi-s de Bukhārā* », in *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2002/6 (57^e année), pp. 1561-1589 [disponible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-Annales-2002-6-page-1561.htm>]

professionnels et avisés, et éviter la diffusion de fausses informations dans le cadre de leur travail de lutte contre la corruption, car toute fausse déclaration émise ne peut que conduire à la perte de confiance de l'opinion publique, ce qui réduira l'influence des médias dans la lutte contre la corruption »⁶⁰.

Dans cette perspective, les citoyens témoins des cas de corruption (soit sur terrain soit dans leurs milieux de travail respectifs) peuvent les communiquer à ces média (le plus discrètement possible). Et, ils seraient plus outillés et plus spécialisés, ces derniers peuvent traiter les faits récoltés et en informer le grand public et les autorités (politiques et judiciaires) compétentes pour la sanction.

4.2. Réforme de la magistrature en vue de l'Etat de droit effectif

Pour asseoir un Etat de droit effectif au Burundi, une réforme holistique de la magistrature demeure une nécessité incontournable. Pour réussir pareille entreprise, quelques pistes seraient à notre avis à explorer :

1° Opérer une véritable séparation des pouvoirs :

En vue d'entreprendre une séparation des pouvoirs assez effective, non seulement l'Exécutif et le Législatif laisseraient les magistrats juger les affaires inhérentes ou non à la corruption en âme et conscience, avec pour seul fil d'Ariane la loi, mais aussi les conditions salariales du personnel de la magistrature seraient comparables à celles de la Présidence et du Parlement *mutatis mutandis*. Pour ce faire, le Gouvernement s'inspirerait de l'expérience des pays de l'*East African Community*, par exemple en instituant un budget autonome pour la Magistrature comme tel est le cas au Kenya d'une part, et le Conseil Supérieur de la Magistrature serait composé par des membres élus

⁶⁰ Disponible en ligne : <https://www.mfwa.org/medias-role-in-fighting-corruption-in-ghana-a-10-point-recommendation-by-key-stakeholders/>

par leurs pairs et moins faire l'objet de la domination par l'Exécutif comme tel a toujours été le cas au Burundi...d'autre part.

2° Opérer une réforme holistique

S'il est vrai que la loi de 2021 portant suppression des institutions de lutte contre la corruption et les malversations connexes a été invalidée par la Cour constitutionnelle, les compétences de la Cour anti-corruption et de son Parquet général ainsi que de la Brigade spéciale anti-corruption devraient effectivement être redistribuées aux cours et tribunaux couvrant tout le territoire national. Après tout, comme les crimes et délits relatifs à la corruption font partie de la matière du Code pénal la chaîne allant des simples postes de police (œuvrant au niveau communal) à la Police Générale des Parquets (PJP) en matière de police d'une part, et allant tribunaux de résidence à la cour suprême et au Parquet général de la République en matière judiciaire d'autre part. Car, cela pallierait l'impossible couverture du territoire national par la Brigade spéciale anti-corruption et de la Cour anti-corruption et son Parquet général étant donné l'insuffisance de leurs ressources humaines (cf. supra). Et à supposer que lesdites institutions anti-corruption restent en place au regard de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, le Gouvernement pourrait en faire des organes subsidiaires...du moins dans leur fonctionnement *in situ*.

3° Renforcer les capacités du personnel de la Justice :

Au regard des conditions de travail du personnel de la Justice, un renforcement des capacités est une impérieuse nécessité pour des raisons suivantes. D'abord le système d'enseignement supérieur actuel (Baccalauréat-Master-Doctorat, ou BMD en sigle) n'est dispensé que sur trois ans et non sur quatre ans avec un mémoire à l'appui (niveau licence) comme auparavant. Aussi faudrait-il que la jouissance d'un master⁶¹ constitue une condition *sine qua none* pour le recrutement comme magistrat. Ensuite,

⁶¹ Par exemple le master en « Droit judiciaire » organisé à l'Université du Burundi.

comme cela s'est déjà fait⁶² à la grande satisfaction des bénéficiaires comme de l'employeur⁶³ en 2014 et 2015, le Centre de Formation Professionnelle de la Justice (CFPJ en sigle) donnerait une formation professionnelle aux jeunes « recrues » pour compléter la formation théorique de base. Enfin le CFPJ devrait continuer à assurer le renforcement des capacités des personnels de la Magistrature en cours d'emploi, pour les armer contre les défis qui ne cessent de se poser sur leur chemin professionnel.

4.3. Réforme de l'Administration publique en vue de la performance

Comme on n'a cessé de le voir plus haut, l'une des causes de la corruption des agents publics et privés au Burundi est le faible salaire, lequel ne permet même pas à la quasi-totalité des bénéficiaires de joindre les deux bouts du mois. Pour pallier cette quadrature du cercle, un certain nombre de pistes devrait être explorées :

1° Un management selon une équation « effectifs-performance-salaire décent »

Si dans sa politique salariale le Gouvernement est aujourd'hui préoccupé par sur l'ajustement salarial en faveur des moins lotis, il lui faudrait prendre en compte trois variables principales :

(i)Effectifs raisonnables : La fonction publique burundaise ne peut pas bien rémunérer son personnel dans la mesure où l'embauche ne tient compte ni des besoins réels ni des compétences en fonction des tâches à remplir. On observe par exemple à un simple croisement de rues 12 policiers dont 8 hommes de rang, 2 sous-officiers et 2 officiers, tous en train de siffler, à tel point que le sifflement désoriente les usagers de la route. Or, 2 policiers de rang suffiraient amplement, pourvu que les automobilistes sachent que le moindre écart de comportement est sanctionné par une amende connue

⁶² Malheureusement une seule année !

⁶³ Tel a été le point de vue convergent des présidents des TGI de l'époque ayant eu à employer les jeunes « recrues ».

d'avance puisque le code de circulation routière est censé être connu de tous ! Il en va de même des agents dans différents ministères, où nombre d'entre eux ne peuvent même pas avoir de sièges où s'asseoir d'une part, ou des plantons en surnombre tiennent de « quasi-meetings » (*iligara* en kirundi) faute d'occupation d'autre part.

(ii) Performances : Dans l'esprit de la loi n°1/09 du 17 mars 2005 portant distinction des fonctions politiques des fonctions techniques, les cadres et agents de la Fonction publique devraient être recrutés au regard de compétences techniques (cf. diplômes) et par concours. De la sorte, le Gouvernement pourrait n'engager que les effectifs correspondant aux tâches à accomplir, et cela sur base des contrats de performances, à la satisfaction des consommateurs. Des mécanismes de redevabilité tels les boîtes à suggestion où mettre des observations sur tel ou tel autre service, un numéro vert sur lequel transmettre les plaintes, etc. pourraient sous-tendre un contrôle assez efficient. Bien plus, le Gouvernement pourrait mettre une loi sur le droit d'accès à l'information publique⁶⁴, laquelle permettrait aux personnes physiques et morales de consulter en temps utile les décisions et documents y afférents en vue d'évaluer leur pertinence, et si besoin en était, recourir aux juridictions compétentes pour attaquer le contenu.

(iii) Salaire décent : En partant du coût de la vie au Burundi que peuvent estimer les services techniques du Ministère des Finances tels l'ISTEEBU ou d'autres experts à recruter, un salaire minimum décent pour différents paliers de l'Administration publique pourrait être calculé⁶⁵. De la sorte, les agents et cadres de l'emploi public et privé pourraient jouir d'une rémunération couvrant les besoins incompressibles d'une part, et d'une rémunération à ne pas hypothéquer en perdant l'emploi pour corruption d'autre part.

⁶⁴ Pour plus de détails sur le droit d'accès à l'information publique, voir : BLANKE (Hermann-Josef) & PERLINGERIRO (Ricardo), « History of codification of the Right of Access to Information » in BLANKE (Hermann-Josef) & PERLINGERIRO (Ricardo) (Ed.), *The Right of Access to Public Information. An International Comparative Legal Survey*, Springer-Verlag, 2018, pp.2-62

⁶⁵ Pour plus de détail, voir : GAUTIE (Jérôme), *Le salaire minimum de l'emploi*, Paris, Presses de Sciences Po, 2020

Au total, associée aux différentes mesures contre la corruption, cette équation permettrait de prévenir et lutter contre la corruption tout en assurant l'efficacité de l'Administration.

2° Management limitant l'interaction complice « agents-usagers » dans les secteurs délicats:

Dans les secteurs sensibles tels la Police et la Magistrature (cf. graphique au début du présent rapport) le Gouvernement devrait initier des réformes visant à limiter/contrôler les interactions complices entre les agents/cadres de l'Etat d'un côté, et les usagers de l'autre côté. Deux pistes pourraient être explorées à cet égard :

- (i) Mettre sur pied l' « e-administration » autant que possible : dans les services où la vérification des données est facile comme la Police Judiciaire des Parquets (PJP, en sigle) où des milliers d'usagers recherchent chaque année l' « extrait du casier judiciaire » pour s'inscrire à l'enseignement supérieur ou pour demander un emploi par exemple, la PJP ne devrait pas s'encombrer de si longues files d'attente qui constituent le terreau favorable à la petite corruption pour les policiers et agents civils. Un service électronique serait d'autant plus facile à organiser que la vérification n'a pas besoin de la présence physique de l'intéressé. Qui plus est, cela désengorgerait le service d'une part, et ferait l'économie des frustrations chez les demandeurs d'autre part. Il en va de même pour toute une série de formalités administratives telles l'attestation de « bonne conduite vie et mœurs », l'attestation de composition familiale, etc. où des agents policiers et/ou civils sont sciemment enclins à créer un désordre dont ils savent bénéficier en termes de petits pots de vin.
- (ii) Il convient de noter que cette e-administration serait également appliquée dans les marchés publics impliquant de gros montants, *mutatis mutandis*, pour combattre la « grande corruption » que nous avons évoquée plus haut. Et pour cause, les organisations de la

société civile ou les citoyens intéressés par la lutte anti-corruption visiteraient les documents en temps réel et auraient le temps de lancer les alertes en temps utile.

- (iii) (ii) Construire une « démarcation anti-corruption » entre agents et usagers dans les services sensibles : Pour limiter l'interaction favorable à la corruption dans les secteurs sensibles tels la Police et la Justice, le Gouvernement pourrait « poser un tampon anti-corruption » entre usagers et agents publics. Pour la Justice par exemple, la mise en place d'un bureau d'accueil à l'entrée des TGI, des parquets, des cours d'appel ou cour suprême limiterait les va-et-vient suspects des justiciables aux bureaux des magistrats. Un agent d'accueil orienterait les justiciables en fonction du service recherché et non en fonction de la personne ciblée, etc. De même, pour la Police de Sécurité Routière (PSR) par exemple, un barrage policier serait doublé d'agents de l'OBR : autant les policiers arrêteraient les automobilistes et feraient le contrôles des documents requis, autant les agents de l'OBR administreraient les amendes à payer à la banque et non sur-le-champ en liquide. Cela diminuerait d'autant les cas de corruption que les agents des deux administrations seraient permutés autant que de besoin pour éviter une familiarité complice entre les équipes d'une part, et que dans les deux cas les agents auraient intérêt à protéger les avantages déjà acquis au dépens de la tentation aux pots de vin d'autre part.

Bref, ces quelques mécanismes suggérés ci-dessus serviraient, s'ils faisaient suffisamment l'objet d'attention, à rééquilibrer les variables de l'équation de D. Kaufmann : $C=M+P-R$. Avec l'interaction de plusieurs parties prenantes et la réduction du secret en effet, la redevabilité s'accroîtrait corrélativement, ce qui diminuerait l'ampleur de la corruption.

5. Conclusion et recommandations

Au terme de ce travail portant sur « l'analyse de l'efficacité des mécanismes de lutte contre la corruption au Burundi », nous allons esquisser une conclusion sommaire d'une part, formulerons quelques recommandations d'autre part.

5.1. Conclusion

Ce travail nous aura appris un certain nombre de leçons.

- (i) Les actions publiques destinées à résoudre des problèmes n'atteignent leurs objectifs *ex-ante* que lorsque l'enjeu a déjà fait l'objet de prise de conscience générale au sein de la population destinataire. Or tel n'a pas été le cas pour la réforme anticorruption entreprise par le Gouvernement NKURUNZIZA en 2006. Et s'il est vrai que la corruption était rampante au Burundi (comme dans tous les pays en sortie de conflit) en effet, les Burundais de 2006 en étaient d'autant moins conscients que d'autres problèmes tels la sécurité des personnes et des biens, la présence des déplacés de guerre dans les différents sites éparpillés à travers le pays, la pauvreté, etc. s'avéraient de loin plus préoccupants que la corruption à laquelle presque tout le monde était habitué. Bref, la réforme anticorruption se sera finalement révélée une réponse à un « besoin » davantage imputé aux Burundais qu'un « problème » ressenti par ces derniers et soumis aux autorités pour solutions idoines.
- (ii) Les outils juridiques sous-tendant la politique de lutte contre la corruption et les infractions connexes s'inscrivaient dans le référentiel international, régional et local. Mais pour n'être pas parti du contexte réel, le législateur ne les a pas bien ajustés à l'enjeu de la corruption au Burundi. Pour cela, prenons au moins deux exemples: d'une part, il a décidé la déclaration du patrimoine pour les mandataires (du Président de la République aux hauts cadres de l'Etat) mais n'a

prévu ni les sanctions applicables en cas de non-observation de la disposition, ni l'institution devant en assurer le contrôle. En conséquence tous les mandataires ont eu l'habitude de s'y soustraire alors même que la grande corruption se commet à leur niveau, d'où des enrichissements illicites difficiles à déceler et donc à sanctionner. Aussi assiste-t-on à des personnalités disposant de villas somptueuses et d'un patrimoine hors de portée pour des acteurs jouissant des revenus officiels comparables. D'autre part, il a décidé la mise sur pied d'un Haute Cour de Justice (art. 240 de la Constitution) compétente pour juger le Président de la République, les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, le Vice-Président de la République et le Premier Ministre. Mais il a relégué aux calendes grecques la mise en place d'une organique fixant les règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les procédures applicables devant elle (art. 242 de la Constitution). Or, les cas de grande corruption ne sauraient se commettre à l'insu de ces hauts responsables de la République.

- (iii) Les institutions destinées à combattre la corruption et les infractions connexes ont tellement été mal pensées qu'elles se sont avérées peu efficaces. D'abord, elles ne pouvaient pas embrasser tout le territoire national : avec une poignée de magistrats en effet, la Cour anti-corruption et son Parquet général ne pouvaient traquer la corruption qui se commet à travers tout le pays. Ensuite, lesdites institutions s'avéraient incapables de juger les grands mandataires tels les ministres, les parlementaires, les conseillers principaux œuvrant à la Présidence ou au Parlement, les hauts cadres de l'Administration, etc. au regard de leurs privilèges de juridiction. Enfin les magistrats de Cour suprême (juridiction supérieure) ont paradoxalement fait l'objet de conditions salariales de loin inférieures à celles de la Cour et Parquet anticorruption ; d'où faible diligence pour les affaires en appel en provenance de ces dernières. C'est sans doute pour ces raisons notamment que le Gouvernement a supprimé, en avril 2021, certaines institutions anticorruptions telles la Cour anti-corruption,

son Parquet général ainsi que la Brigade Spéciale Anticorruption. Le problème est que cette suppression tarde à se mettre en œuvre.

- (iv) Une réforme anticorruption aussi incomplète que limitée ne pouvait que se révéler inefficace. D'une part, les institutions anticorruption telles la Cour anti-corruption et son Parquet Général, la Brigade Spéciale Anticorruption, l'Inspection Générale de l'Etat, la Cour des Comptes, etc. n'ont pas été pensées comme de simples éléments de tout un puzzle, c'est-à-dire de façon holistique. Au lieu de toute une machine judiciaire monolithiques allant du tribunal de résidence à la Cour suprême d'un côté, ou d'une pyramide du Ministère des Finances huilée par des organes tels l'Inspection, l'Audit, etc. concourant au contrôle des finances publiques et du fonctionnement du secteur privés, la réforme n'a institué que des îlots aux avantages fort enviés par les autres cadres du même employeur : l'Etat. D'autre part, la réforme a maintenu la quasi-totalité des fonctionnaires dans une précarité indicible, avec des salaires ne permettant même pas de joindre les deux bouts du mois, d'où une corruption incontournable.

Bref, dans de telles conditions, les pratiques corruptives finissaient par couler dans les us et des coutumes des Burundais, d'où les fruits ne pouvaient pas tenir la promesse des fleurs.

5.2. Recommandations

Au regard des développements ci-dessus, il est convenable de formuler quelques recommandations :

Au Gouvernement

- ✓ Renforcer toute la machine judiciaire du Tribunal de résidence à la Cour suprême en améliorant les conditions salariales des magistrats et du personnel d'appui, au besoin en s'inspirant des réalités des pays de l'*East African Community* ;

- ✓ Améliorer les outils juridiques servant à la lutte contre la corruption, en palliant les failles observées comme celle sous-tendant la non-déclaration du patrimoine pour les mandataires, en s'inspirant de la Convention des Nations Unies contre la Corruption comme pour l'article 20 portant enrichissement illicite ;
- ✓ Entreprendre une réforme holistique de l'Administration publique dans la triple direction : d'abord réduire progressivement le personnel pléthorique en opérant un recrutement sur concours pour les postes techniques, ensuite ajuster les conditions salariales au coût de la vie réel et, enfin, rendre ledit personnel performant en instituant les contrats de performance ;
- ✓ Entreprendre une vaste modernisation du secteur privé en industrialisant autant de secteurs d'activité que possible. De la sorte, orienter les lauréats de l'enseignement supérieur plus vers le secteur privé que vers la fonction publique. Ce faisant, le Gouvernement limiterait la demande d'emploi habituellement destinée à la fonction publique ;
- ✓ Rendre effectives la transparence et la redevabilité au sein de l'Administration publique en vulgarisant les conditions requises pour l'obtention des divers services dans les différentes branches de l'Administration publique ;
- ✓ Instituer un numéro vert où passeraient les alertes anonymes en cas de corruption, en vue de dissuader les pratiques de petite et de grande corruption, etc.

Au Parlement

- ✓ Contrôler l'action gouvernementale autant que possible en direction de la lutte implacable contre la corruption et les infractions connexes ;
- ✓ Faire travailler et tirer profit des institutions de contrôle et d'audit telles la Cour des comptes, l'inspection générale de l'Etat, etc.

A la Société civile

- ✓ Renforcer les capacités des organisations de la société civile enfin qu'elles jouent leur rôle de « lanceur d'alerte » (whistleblower, en anglais) ;
- ✓ Conscientiser la population [pour les organisations telles l'OLUCOME] sur l'impérative nécessité de se défaire des pratiques corruptives ;
- ✓ Mobiliser les fidèles [pour les confessions religieuses] contre toute forme de corruption et d'infractions connexes, au besoin à la lumière des saintes Ecritures ;
- ✓ Dénoncer [pour le citoyen ordinaire] les actes de corruption dont il est témoin ;

Aux Partenaires techniques et financiers

- ✓ Porter main-forte au Gouvernement burundais dans une réforme holistique en vue de combattre efficacement contre le fléau de la corruption.

6. Eléments de bibliographie

6.1. Ouvrages

- BAKARY BA (Ousmane), Exil & culture, Presses Universitaires de Laval, 2009
- BAUDRILLARD (Jean), La société de consommation, Paris, Ed. Gallimard, 1986
- BAYART (Jean-François), L'Etat en Afrique. La politique du ventre, Paris, Fayard, 1998
- BENETON (Philippe), Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales (1960-1980), Paris, Ed. Robert Laffont, 1983
- BERDAL (M.) et MALONE (D.), Greed and Grievance: Economic Agendas of Civil Wars, Boulder, Lynne Rienner, 2000.
- BERGER(Peter) et LUCKMANN (Thomas), Construction sociale de la réalité, Paris, Ed. Armand Colin, 2018
- BLANKE (Hermann-Josef) & PERLINGERIRO (Ricardo) (Ed.), The Right of Access to Public Information. An International Comparative Legal Survey, Springer-Verlag, 2018
- BLUNDO (Giorgio), (dir.), Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption, Les Nouveaux Cahiers de l'IUED, 2000
- CHEN (Cheng) & WEISS (Meredith-L.), dir. The Political Logics of Anticorruption Efforts in Asia, Suny Press, 2019
- DREYFUS (Françoise), Sociologie de la corruption, Paris, Ed. La Découverte, 2022
- GEORGIEVA (Irena), Using Transparency Against Corruption in Public Procurement. A comparative Analysis of the Transparency Rules and Their Faillure To Combat Corruption, Ed. Springer, 2017;
- JOHNSON (Roberta-Ann), Struggle Against Corruption: A Comparative Study, Palgrave Mcmillan, 2004
- JOHNSTON (Timothy), Being Soviet : Identity, Rumour and Everyday Life under Stalin 1939-53 (Oxford Historical Monographs), Oxford University Press, 2011

- KASSAB (Hanna-S.) & ROSEN (Jonathan-D.), Corruption, Institutions & Fragile States, Palgrave/Macmillan, 2019
- NAUDET (Jean-David), Trouver des problèmes aux solutions/Vingt ans d'aide au Sahel, Paris, Ed. De l'OCDE, 1999.
- PADIOLEAU (Jean-Gustave), L'Etat au concret, Paris, PUF, 1982, p.25
- ROSE-ACKERMAN (Susan.) & LUCE (Henry-R), dir. International Handbook on The Economics of Corruption, Sheltnham, Edward Elgar, 2007
- SCHOOR (Berta Van), Fighting Corruption Collectively: How Successful Are Sector-Specific Coordinated Governance Initiatives in Curbing Corruption? Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017.
- TOMASI DI LAMPEDUSA (Giuseppe), Le Guépard, Paris, Ed. Seuil, 2007 [traduit de l'italien par Jean-Paul MANGANARO]
- VASU (Norman) & al. Drums : Distorsions, Rumours, Untruths, Misinformation, and Smears, Word Scientific Publishing Co, 2019

6.2. Papiers/Articles de revue

- AYEE (Joseph), La Fonction publique en Afrique : Ethique, Centre Africain de formation et de Recherche Administrative pour le Développement/ONU, 199
- BADET (Gilbert) & al, Effectivité des agences nationales anti-corruption en Afrique de l'Ouest. Bénin, Libéria, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Dakar/New York, Open Society Foundation, 2016
- GUILLAUME(Nicaise), « Petite corruption et situation de pluralisme normatif au Burundi » in Afrique contemporaine, 2018/2 n°266, pp.193-213
- LECA (Jean), « *Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen ?* », in Politique et Management Public, 199, Vol.15, pp.21-31

- JOHANSEN (Baber), « *La corruption : un délit contre l'ordre social Les qādi-s de Bukhārā. Les qādi-s de Bukhārā* », in *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2002/6 (57e année), pp. 1561-1589
- MARCHAL (Roland) & MESSIANT (Christine), « De l'avidité des rebelles. L'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier » in *Presses de Sciences Po/Critique Internationale*, 2002/n°16, pp.58-69
- NGAKOUNDA (G.) & al. *Analyse des arriérés de de la dette de l'Etat envers le secteur privé et son impact sur l'économie national en général et sur la vie des entreprises en particulier au Burundi*, IDEC/UE, Bujumbura, 2017.
- RUFYIKIRI (Gervais), *Corruption au Burundi : problème d'action collective et défi majeur pour la gouvernance*, UOB, Université d'Anvers, mais 2016.
- NIYONKURU (Aimé-Parfait), « Le contrôle préalable de constitutionnalité des lois au Burundi : Quelle intelligibilité de la jurisprudence ? » in *Droit en Afrique* 24 (2021), pp.222-239
- SENTAMBA (Elias), « L'Etat burundais dans l'EAC : assez modernisé pour tirer profit de la Communauté ? », in *Revue de l'IDEC*, Vol. 3, n°6, 2010
- SENTAMBA (Elias), « La qualité d'accueil des usagers dans les services publics : portée et limites » in *Revue de l'IDEC*, 2017.

6.3. Documents divers

- NKURUNZIZA (Gilbert), « Pourquoi la suppression de la Cour Anticorruption ? Pourquoi le Volte-face du Gouvernement ? » in *Burundi-Eco*, 23 avril 2021
- ICG, *Burundi : la crise de la corruption. Rapport Afrique N°185* mars 2012
- HRW, *Les civils dans la guerre au Burundi : victimes au quotidien*, Décembre 2009, Vol. 15, n°20 (A)
- OAG, *Commentaire de l'Arrêt RCCB 160-161 de la Cour Constitutionnelle et analyse critique de la loi portant mesures de*

prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, mai 2006

- REPUBLIQUE DU BURUNDI/MINISTERE A LA PRESIDENCE CHARGE DE LA BONNE GOUVERNANCE ET DE LA PRIVATISATION, Document d'orientations politiques et techniques en vue de mise en œuvre du Programme de réforme du cadre légal de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, Bujumbura, 2014
- SENTAMBA (Elias), Etude sur la gouvernance au Burundi, Bujumbura, FORSC, mai 2005