Ce guide se concentre sur les deux principales conventions contre la corruption en Afrique, soit les Conventions de l'Union africaine et de l'ONU. Il explique leurs usages; décrit pourquoi et comment promouvoir la ratification nationale, mise en œuvre et surveillance intergouvernementale ; et met en avant comment promouvoir la surveillance de la part de la société civile. Il comprend également une description brève des autres conventions et instruments pertinents aux questions liées à la corruption en Afrique, notamment la Convention de l'ONU contre le crime organisé transnational, le Protocole de la SADC contre la corruption et le Protocole de l'Ecowas sur la lutte contre la corruption.

Ce guide tient à rendre les conventions sur la lutte contre la corruption accessibles à un grand nombre d'organisations de la société civile en Afrique, y compris non seulement celles qui travaillent dans le domaine de la corruption mais aussi celles travaillant sur les questions des droits de l'homme, droits du travail, questions de l'environnement, l'accès à l'information, l'allègement de la dette et autres thèmes sociaux. Il explique les avantages des conventions et offre des outils pratiques aux organisations qui s'intéressent à ce que les conventions aient un impact réel.

Transparency International (TI)
Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Germany
Tel: +49 30 3438 20 0
Fax: +49 30 3470 3900
tilac@transparency.org
www.transparency.org
www.transparency.org/tilac

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

UNDP

ISS INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES

LES CONVENTIONS CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE

QUE PEUT FAIRE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR QU'ELLES FONCTIONNENT?

GUIDE DE PLAIDOYER POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE
PAR TRANSPARENCY INTERNATIONAL

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

LES CONVENTIONS CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE: QUE PEUT FAIRE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR QU'ELLES FONCTIONNENT?

GUIDE DE PLAIDOYER POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

Rédigé et Préparé par Gillian Dell,
Secrétariat de Transparency International

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS V

A PROPOS DE CE GUIDE VII

I. CORRUPTION: EN QUOI CELA CONSISTE ET POURQUOI EST-CE UN PROBLÈME IMPORTANT? 2

II. CONVENTIONS CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE: EN QUOI CONSISTENT-ELLES, EN QUOI SONT-ELLES UTILES? 12
- En quoi consistent les conventions sur la lutte contre la corruption? 14
- En quoi sont-elles utiles? 15
- Pourquoi existe-t-il plusieurs conventions sur la lutte contre la corruption en Afrique? 16
- Quels sont les points saillants de la Convention de l'UA, de l'ONU, CTO, Protocole SADC et Protocole CEDEAO? 21

III. DÉFIS POUR LA MISE EN OEUVRE DES CONVENTIONS EFFECTIVES ET RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE 38
- Quels sont les défis pratiques concernant la ratification et la mise en œuvre des conventions pour les gouvernements? 40
- Quelles sont les étapes à suivre pour rendre une convention effective et quel est le rôle de la société civile? 41

IV. ELABORATION D'UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER 50
- Identifier les questions clés à partir de recherches 52
- Identifier les acteurs clés 52
- Identifier les publics et messages clés 53
- Identifier les moyens et les ressources pour transmettre les messages 53
- Identifier des partenaires clés avec qui travailler 55
- Identifier les dates et les évenements clés 55
- Outils permettant d'élaborer une stratégie de plaidoyer 57

V. PROMOUVOIR LA SIGNATURE, LA RATIFICATION ET L'ADHÉSION 62
- Les Conventions ont-elles été ratifiées? 64
- En quoi consiste le processus de ratification? 64
- Outils pour promouvoir la ratification et l'adhésion 65

VI. PROMOTION DE LA TRANSPOSITION DANS LES LOIS, LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES 76
- Comment faut-il interpréter les exigences des conventions? 78
- Quelle recherche entreprendre sur votre système national et comment déterminer les changements requis? 78
- Outils servant à promouvoir la mise en œuvre 83

VII. PROMOTION DU SUIVI ET DE LA SURVEILLANCE INTERGOUVERNEMENTALE ET CONTRIBUTION SUR LE PLAN 102
- Comment la surveillance intergouvernementale fonctionne-t-elle en général? 104
- Comment les systèmes de surveillance en place en Afrique fonctionnent-ils? 107
- Quel rôle doit jouer la société civile à l'égard de la surveillance intergouvernementale? 111
- Outils pour la participation de la société civile à la surveillance 114

ANNEXE: LIENS INTERNET ET LECTURES UTILES 122

REMERCIEMENTS

Ce guide a été rédigé et préparé par Gillian Dell, directrice du programme de Transparency International pour les conventions. Il a été préparé dans le cadre d'un programme commun sur les conventions pour l'Afrique auquel ont participé TI, le South African Institute for Security Studies (ISS) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans le but de rendre les deux plus importantes conventions contre la corruption en Afrique plus accessibles aux législateurs, aux membres du pouvoir exécutif ainsi qu'à la société civile. En précisant comment ces conventions peuvent être utilisées, le guide vise à renforcer leur impact. Pour rédiger ce guide, nous avons bénéficié des commentaires de Lilian Ekeanyanwu, TI Nigeria; Daniel Batidam, Ghana Integrity Initiative; Djilali Hadjadj, Association algérienne de lutte contre la corruption; et Julio Bacio du secrétariat international de TI. Nous avons également tenu compte des commentaires des membres du comité de direction du programme, notamment de Akere Muna, Pascal Karorero, Pauline Tamesis, Chantal Uwimana et Hennie van Vuuren. Des commentaires précieux ont également été fournis par Casey Kelso de TI, Babatunde Olugboji de Christian Aid, le professeur Nikos Passas de Northeastern University aux Etats-Unis et Dimitri Vlassis de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).

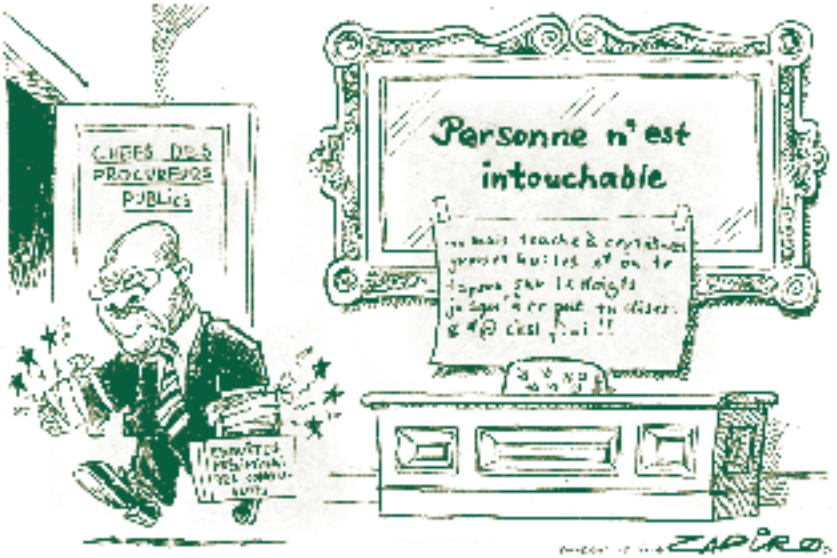
Nous remerciements les plus sincères vont à Joséphine Leclercq, TI, pour la coordination, édition et révision de la traduction en français de ce guide. Nous remercions également Nicole Breeze et Dr Clément Vaneedoo pour la traduction française de ce guide.

TI désire remercier le PNUD pour le généreux soutien qu'il a apporté à la préparation et à la publication de ce guide. Le financement du Guide de plaidoyer a été obtenu auprès du Programme mondial pour le renforcement parlementaire du PNUD et le Programme pour la responsabilité et la transparence du PNUD – ministère fédéral allemand pour la coopération économique et le développement (BMZ). TI tient également à exprimer sa gratitude à Ireland Aid pour son soutient pour l'impression de ce guide.

TI aimerait également remercier Jonathan Shapiro qui nous a permis d'utiliser les dessins humoristiques qui se trouvent dans le présent guide.

«Nous devons améliorer la prestation des services à la population. Nous devons, à titre de fonctionnaires, améliorer notre attitude à l'égard des citoyens. Ensemble, nous devons redoubler nos efforts pour extirper la criminalité et la corruption et pour créer des emplois.»
Nelson Mandela, dans un discours à l'occasion de la Journée de la liberté, le 27 avril 1999

«Faisons en sorte que les personnes corrompues restituent ce qu'elles ont obtenu par la corruption et qu'elles rendent ces biens à leurs véritables propriétaires. Cela ferait de la corruption une affaire risquée. Il faut criminaliser la corruption pour que là où elles aillent, les personnes corrompues puissent toujours être appréhendées, mises en accusation et remises entre les mains de la justice. Ne les aidons pas à se cacher. Faisons en sorte que les banques et les gouvernements qui conservent et protègent des biens volés ouvrent leurs chambres fortes. C'est de l'argent sale, qui laisse les enfants mourir dans les hôpitaux, faute de médicaments, qui fait que l'infrastructure s'écroule et que l'eau est impropre à la consommation humaine.
Wangari Maathai, lauréate du prix Nobel de la Paix, lors de la 9e conférence internationale sur la lutte contre la corruption, Durban, Afrique du Sud, 1999.



A PROPOS DE CE GUIDE

La corruption porte atteinte aux pays d'Afrique sur le plan économique, politique et social depuis des décennies, et les conventions contre la corruption qui ont été adoptées ces dernières années offrent une véritable occasion de changements. Il est essentiel d'avoir des cadres internationaux ayant force exécutoire pour s'attaquer à ce problème. L'expérience en Afrique nous apprend que les organisations de la société civile ont un rôle clé à jouer dans la promotion des conventions contre la corruption à toutes leurs étapes, de la négociation aux examens de suivi. Les groupes de la société civile peuvent exhorter leur gouvernement à donner la priorité à la ratification et à la mise en œuvre des conventions grâce à leurs travaux de recherche, leurs analyses et leurs plaidoyers. Ils peuvent aider à traduire le jargon juridique parfois obscur des conventions en un langage que les non-juristes peuvent comprendre, et aider à expliquer au public l'utilité de ces conventions pour s'attaquer au problème de la corruption. Ils peuvent suivre la performance de leur gouvernement et en informer le public, ajoutant une perspective indépendante à la propre évaluation du gouvernement. Là où ils découvrent des insuffisances, ils peuvent en collaboration avec les sympathisants du gouvernement et du secteur privé lancer des campagnes pour exiger des améliorations. Plus il y aura de groupes engagés dans ces activités et plus les conventions et les efforts de lutte contre la corruption en général pourront êtres concluants et efficaces.

Transparency International (TI), principale organisation internationale de la société civile vouée à la lutte contre la corruption, œuvre activement depuis sa fondation en 1993 à la promotion de l'élaboration, de la ratification, de l'application et de la surveillance des conventions internationales et autres instruments internationaux contre la corruption. TI et ses sections nationales en Afrique ont activement soutenu les deux principales conventions contre la corruption en Afrique:

- La Convention de l'Union africaine (UA) sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées
  (Convention de l'UA, 2003)
- La Convention des Nations Unies contre la corruption
  (Convention de l'ONU, 2003).

TI et ses partenaires du programme des conventions pour l'Afrique – l'ISS et le PNUD – sont convaincus qu'un grand nombre d'autres organisations de la société civile seraient intéressées à promouvoir les conventions si ces instruments internationaux et les avantages qu'ils représentent étaient mieux compris. En précisant comment les conventions peuvent être utilisées, ce guide cherche à les rendre plus accessibles et à aider ainsi à mobiliser un plus grand soutien à leur égard. Le guide vise toutes sortes de groupes. Il entend être utile aux groupes qui travaillent tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi qu'à ceux qui travaillent dans le domaine des droits de l'homme, des droits des travailleurs, des questions environnementales, de l'accès à l'information, de l'allègement de la dette et d'autres questions sociales. Ces organisations peuvent se pencher sur une section quelconque des conventions contre

la corruption pour s'attaquer à des questions de corruption pertinentes à leur travail et pour mettre au point des positions communes avec d'autres parties prenantes.

Le guide porte essentiellement sur les deux principaux traités concernant l'Afrique, la Convention de l'UA et la Convention de l'ONU; il explique comment les utiliser; décrit pourquoi et comment promouvoir la ratification, la mise en œuvre et la surveillance intergouvernementale au niveau national; et il présente pour la société civile des moyens d'assurer cette surveillance. Il décrit également brièvement les autres conventions contre la corruption qui s'appliquent à l'Afrique, notamment:

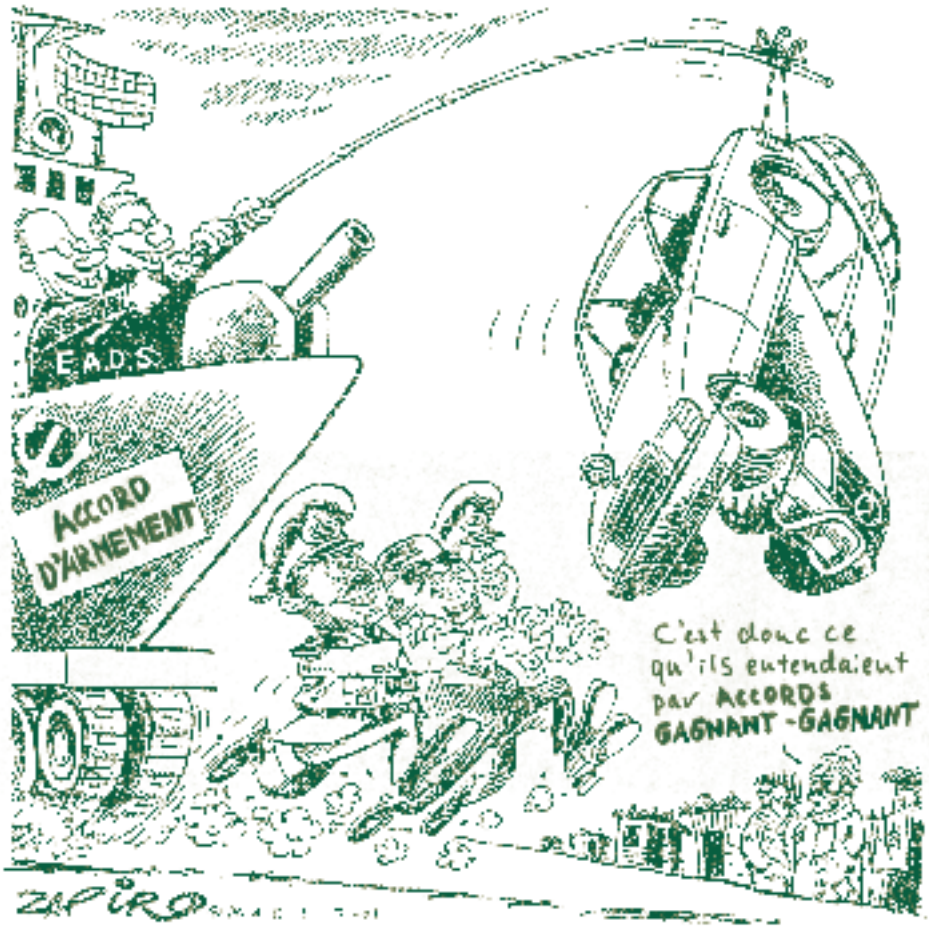
- La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO, 2000)
- Le Protocole sur la lutte contre la corruption de la Communauté des Etats d'Afrique australe pour le développement (Protocole de la SADC, 2001)
- Le Protocole sur la lutte contre la corruption de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Protocole de la CEDEAO, 2001)

Nous espérons que ce guide sera d'utilité á vous et á votre organisation. Nous avons l'intention de le réviser et de le mettre à jour de façon régulière et aimerions recevoir vos réactions et suggestions. Nous aimerions également inclure dans la prochaine version de ce guide des informations sur la manière dont votre organisation utilise ces conventions sur la lutte contre la corruption pour promouvoir des changements, et nous vous encourageons à nous envoyer de telles informations à l'adresse suivante:
gdell@transparency.org

Les autres documents recommandés sur les sujets abordés par le présent guide comprennent:

- La brochure de Transparency International «Comprendre la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées» par Akere Muna.
- Le guide comparatif à l'intention des législateurs sur la Convention de l'UA et la Convention de l'ONU préparé par l'Institute for Security Studies (ISS) d'Afrique du Sud.
- Le guide législatif pour la Convention des Nations Unies contre la corruption commandé par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, à Vienne.
- Le Rapport et les recommandations du Secrétariat du Commonwealth, document préparé par son groupe de travail d'experts sur les mesures législatives et mesures connexes pour lutter contre la corruption
- Les Recommandations du Secrétariat du Commonwealth, document préparé par son groupe de travail sur le rapatriement des biens
- Des études nationales et régionales commandées par le PNUD, l'ISS et Transparency International

D'autres références sont fournies dan une annex à ce guide.


E.A.D.S.
ACCORD D'ARMEMENT
C'est donc ce qu'ils entendaient par ACCORDS GAGNANT-GAGNANT
ZAPIRO

CORRUPTION: EN QUOI CELA CONSISTE ET POURQUOI EST-CE UN PROBLÈME IMPORTANT

«La corruption est en fait la pire maladie qui puisse frapper une société. Non seulement cela entrave-t-il l'efficacité sur le plan économique, mais c'est aussi une dégradation morale, tant pour la société tout entière que pour chaque personne qui se trouve prise dans son filet.»
Alassane Ouattara, ancien Premier ministre de la Côte d'Ivoire, dans une allocution prononcée lors de la 9e conférence internationale sur la lutte contre la corruption, Durban, Afrique du Sud, 1999

EN QUOI CONSISTE LA CORRUPTION?

La corruption est définie par Transparency International comme «l'abus du pouvoir qui vous est confié à des fins personnelles» . [1] Des définitions similaires sont utilisées par des organismes internationaux comme la Banque mondiale et le PNUD. [2] L'abus peut être perpétré par une personne ayant un pouvoir de prise de décisions dans le secteur public ou privé, mais il peut provenir d'une personne qui essaie d'influencer le processus de prise de décisions ou être encouragé par une telle personne. (Il est à noter que les conventions dont il est question dans le présent guide ne donnent aucune définition de la corruption; par contre, elles définissent les infractions de corruption. Il n'est pas nécessaire non plus d'avoir une définition juridique de la corruption pour établir un cadre et un système juridique national efficace pour prévenir et sanctionner la corruption.)

La corruption est une manifestation de faiblesses institutionnelles, de faibles normes déontologiques, de mesures incitatives faussées et de services de détection et de répression insuffisants. Les actes de corruption engendrent des avantages illicites pour une personne ou un petit groupe en leur permettant de contourner les règles conçues pour assurer l'impartialité et l'efficience. Cela entraîne des résultats injustes, inefficaces et du gaspillage. Le petit groupe qui enfreint les règlements reçoit des récompenses illicites au détriment de la communauté dans son ensemble. Il existe aussi des perdants individuels comme ceux à qui l'on extorque des paiements, ceux qui se trouvent dépourvus de droits parce qu'ils ne peuvent pas verser de tels paiements, et ceux qui perdent des appels d'offres pour la fourniture de produits et services parce que des pots-de-vin ont été versés par des homologues moins scrupuleux.

La corruption inclut une vaste gamme d'infractions, depuis le détournement de fonds publics à un haut niveau jusqu'à la petite corruption des agents de la circulation ou des agents qui vendent des permis. Elle désigne des activités tant nationales que transfrontalières. Elle peut survenir dans le secteur public ou le secteur privé. Elle peut prendre la forme de pots-de-vin versés à des agents publics, de haut ou de bas niveaux, nationaux ou étrangers. Cela peut aussi impliquer des pots-de-vin versés à des employés du secteur privé. La corruption peut encore prendre la forme de détournement de fonds, d'appropriation ou autre transfert illicite de biens par un agent public ou par un employé du secteur privé. En plus de ces infractions, la corruption comprend aussi le népotisme et le favoritisme dans le recrutement et la promotion dans le secteur public, bien que ces concepts ne soient pas juridiques. Un tel comportement est généralement couvert par les dispositions du droit administratif sur le recrutement et la promotion plutôt que par le droit pénal. Il existe d'autres infractions liées directement ou indirectement à la corruption, y compris le blanchiment des produits de la corruption – un élément clé de l'équation de la corruption – ainsi que l'aide à la corruption et l'entrave à la justice.

POURQUOI EST-CE QUE LA CORRUPTION EST UN PROBLÈME IMPORTANT?

Les effets néfastes de la corruption se font sentir de différentes manières sur les sociétés. Comme indiqué dans le préambule de la Convention de l'ONU, la corruption constitue une forte menace «à la stabilité et à la sécurité des sociétés en sapant les institutions et les valeurs démocratiques, les valeurs éthiques et la justice, et en compromettant le développement durable et l'Etat de droit». Lorsque la corruption est très répandue dans un pays, son impact néfaste est ressenti de façon distincte á travers toutes les sphères sociales, depuis les hommes d'affaires jusqu'aux enseignants en passant par les patients dans les hôpitaux.

LA CORRUPTION CAUSE DES DOMMAGES DE NOMBREUSES MANIÈRES:

La corruption engendre la pauvreté et crée des obstacles pour la surmonter

La corruption touche avant tout les pauvres, qui représentent la population la plus vulnérable. Et plus précisément, généralement ce sont les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes atteintes d'une maladie chronique qui sont les plus touchés. Ne disposant pas de ressources, ils ont tout simplement moins de choix lorsqu'ils sont confrontés à des obstacles pour accéder aux services publics essentiels et autres. Ils ont aussi tendance à être les plus touchés par la mauvaise affectation des ressources publiques et le ralentissement du développement économique qui en résulte. Les programmes de lutte contre la pauvreté subissent aussi les répercussions négatives de la corruption et leur efficacité s'en voit affectée.

La corruption viole les droits de la personne

La corruption viole les droits politiques et civils en déformant et en rendant inutiles les institutions et processus politiques et en nuisant au fonctionnement des autorités judiciaires et des services de détection et de répression.

La corruption viole également les droits économiques et sociaux en réfutant l'accès équitable aux services publics comme la santé et l'éducation, en créant des obstacles pour ceux qui veulent gagner leur vie dans le secteur public ou privé, et, comme cela a été mentionné ci-dessus, en déformant les processus de prise de décisions concernant l'affectation des ressources.

La corruption porte atteinte à la démocratie représentative

Dans les pays dotés d'un système de représentants élus à qui l'on confie un pouvoir de prise de décisions, la corruption permet aux riches particuliers ou institutions d'exercer une influence disproportionnée dans la politique nationale, provinciale et locale. Cela pourrait entraîner l'achat de votes des citoyens lors des élections ou l'achat de votes des députés sur des questions comme l'imposition, la distribution des ressources publiques, la réglementation des entreprises ou même la politique étrangère.

La corruption est un obstacle au développement économique

Les actes de corruption agissent comme un obstacle au développement en dénaturant les dépenses publiques, en portant atteinte à l'efficience et en décourageant l'investissement et la croissance. Cela va à l'encontre des efforts déployés par le secteur privé pour profiter des opportunités commerciales et de croissance et nuit à la concurrence économique.

La corruption porte atteinte à l'environnement

La corruption contribue à la dégradation de l'environnement et au mauvais usage des ressources naturelles. Cela empêche les gens de pouvoir jouir d'un environnement propre et dépourvu de produits toxiques et de bénéficier d'une juste part des ressources naturelles.

La corruption est un outil de la criminalité organisée

La corruption est un moyen pour la criminalité organisée d'encourager le commerce de la drogue et des armes ainsi que le trafic d'organes et d'êtres humains.

LA CORRUPTION EST UN PROBLÈME TRANSFRONTALIER

Avec la mondialisation croissante, les pays sont de plus en plus interconnectés par le biais du commerce, des investissements, des transactions financières et des communications. Cela signifie que la corruption dans un pays est un sujet d'inquiétude dans d'autres pays parce que:

- les préjudices et l'injustice sont mieux connus ailleurs;
- elle interfère avec les possibilités de commerce et d'investissement dans le pays touché par la corruption;
- cela peut conduire à un gaspillage de l'aide internationale au développement; et
- les réseaux de corruption basés dans un pays opèrent à l'étranger, propageant ainsi la corruption dans d'autres pays; le risque potentiel est d'autant plus grand lorsqu'un pays affaibli par la corruption devient un refuge pour la criminalité organisée.

En Afrique et dans d'autres régions, le problème de la corruption présente divers éléments transfrontaliers. Le *versement de pots-de-vin* est souvent organisé et effectué au-delà des frontières. Les produits de la corruption sont camouflés grâce au *blanchiment* des fonds par delà les frontières. (Cela peut se faire par le biais de dépôts dans des banques étrangères, d'acquisitions transfrontalières ou de transferts de fonds à des sociétés ou fiducies écrans dans des pays refuges.) Les personnes impliquées dans des affaires de corruption peuvent souvent *échapper à la détection et la répression* en quittant le pays où des enquêtes ou des poursuites sont en cours ou bien où une décision judiciaire a été rendue.

Ces éléments signifient qu'il faut s'attaquer à la corruption à l'échelle internationale et qu'il est essentiel de pouvoir compter sur la coopération transfrontalière pour pré-

venir, détecter et réprimer la corruption. Cependant, la complexité d'une telle coopération fait qu'il est difficile d'amener les suspects de corruption à rendre des comptes. Les efforts menés par les gouvernements pour enquêter sur les auteurs de corruption ou les poursuivre peuvent être entravés lorsque les preuves, les témoins ou les auteurs de corruption se trouvent à l'étranger. Sans la collaboration des gouvernements étrangers, l'application du droit pénal s'en trouve entravée. De même, lorsque les produits de la corruption se trouvent à l'étranger, il est difficile de recouvrer les fonds ou les biens sans l'assistance des institutions étrangères.

BESOIN DE COOPÉRATION INTERNATIONALE: EXEMPLES DE CAS

Angola et Nigeria: En 2004, la société ABB, une multinationale en technologie énergétique et automobile, a réglé les accusations portées contre elle par la Commission des valeurs mobilières des Etats-Unis (SEC) qui prétendait que, de 1998 au début de 2003, les filiales américaines de ABB établies à l'étranger et exerçant leurs activités en Angola, au Nigeria et au Kazakhstan avaient offert et effectué des paiements illicites s'élevant à plus de 1,1 million de $US à des dirigeants gouvernementaux dans ces pays.
Source: www.sec.gov/litigation/litreleases/lr18775.htm

Angola et Nigeria: Baker Hughes est supposé avoir fait des paiements irréguliers en Indonésie, en Inde, au Brésil, au Nigeria, en Angola et au Kazakhstan. En mars 2002, la société a annoncé avoir été informée que la SEC et le département américain de la justice menaient des enquêtes sur des violations possibles des dispositions de la loi FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) sur la lutte contre la corruption, les livres comptables, et les contrôles internes pour paiements irréguliers au Nigeria, en Angola et au Kazakhstan. La SEC a assigné des personnes à témoigner pour obtenir des information au sujet des activités de la société en Angola et au Kazakhstan en août 2003 et avril 2005 respectivement.
Source: Rapport par Lucinda Low sur les poursuites judiciaires aux termes de la FCPA, 5 mai 2006 et Rapport 10-K de Baker Hughes (1er mars 2006).

Bénin: De 1999 à 2001, Titan Corp, chef de file dans le domaine des produits d'information et de communication dont le siège social se trouve en Californie, a versé plus de 3,5 millions de $US à des hauts dirigeants du Bénin et, en 2001, a apporté 2 millions de $US à la campagne pour la réélection du président sortant – puis a falsifié les rapports financiers pour brouiller les pistes. En mars 2005, Titan Corp a plaidé coupable aux Etats-Unis pour avoir soudoyé des dirigeants du Bénin et a accepté de payer 28 millions de $US pour régler les accusations portées par le ministère américain de la justice et la Commission des valeurs mobilières des Etats-Unis.
Source: www.sec.gov/litigation/litreleases/lr19107.htm

Guinée équatoriale: Il a été signalé en 2005 que la SEC aux Etats-Unis examinait les paiements effectués par quatre grandes compagnies pétrolières américaines – Amerada Hess, ChevronTexaco, ExxonMobil et Marathon – à des dirigeants de la Guinée équatoriale, à leur famille et aux entreprises sur lesquelles ils exerçaient un contrôle, dans le cadre d'enquêtes menées par le gouvernement à propos de l'affaire de la banque Riggs. Les importants paiements découverts dans le cadre d'une enquête générale menée par le comité du Sénat sur les opérations de compte chez Riggs ont soulevé des préoccupations au sujet de corruption possible, selon des sénateurs à une audience en août 2004. Disposant de 700 millions de $US dans des comptes de la banque Riggs et de certificats de placement pour le gouvernement de la Guinée équatoriale, ses dirigeants et leur famille, le pays est devenu facilement le client le plus important de la banque. Grâce à des virements télégraphiques, environ 35 millions de $US ont été siphonnés d'un compte où s'accumulaient les revenus pétroliers pour la population du pays vers des sociétés étrangères, selon le rapport des enquêteurs du Sénat. Le comité du Sénat américain a également soulevé des questions au sujet du rôle de la banque britannique HSBC.
Source: www.guardian.co.uk/hearafrica05/story/0,15756,1496561,00.html

Ghana: La Banque mondiale a suspendu en 2000 son appui à un projet hydraulique de 100 millions de $ qui avait été attribué à la division Azurix d'Enron. «Nous étions préoccupés du fait qu'il s'agirait d'un contrat attribué à un fournisseur unique, sans appels d'offres véritables», a indiqué la semaine dernière un dirigeant de la Banque mondiale. «Nous avons fait savoir au gouvernement que nous ne pouvions pas le financer, en raison de la manière dont la passation de marché avait été conclue. Après l'attribution du contrat, le directeur de Banque au Ghana, Peter Harrold, a envoyé une lettre en termes sévères au vice-président du Ghana à l'époque, John Atta-Mills, annonçant qu'il annulait le prêt en raison d'allégations de corruption. «Nous avons maintes fois répété que le point essentiel ici est la transparence, écrivait-il. L'entente que vous avez conclue avec Azurix reflète le plus grand manque de transparence.» Les dirigeants de la Banque mondiale ont indiqué un calendrier provisoire de paiements où figurait un paiement forfaitaire unique non expliqué de 5 millions de dollars versé par Enron. Un nouveau gouvernement au Ghana a depuis suspendu l'attribution du contrat et vient maintenant de lancer un appel d'offres plus concurrentiel.
Source: www.seen.org/pages/media/20020805_wsj_corruption.shtml

Lesotho: Des sociétés multinationales ont été accusées au Lesotho d'avoir versé d'énormes sommes pour soudoyer un dirigeant local, cas pratiquement sans précédent en Afrique. L'affaire a débuté en juin 2001 avec le procès de Masupha Sole, ancien chef de la direction de Lesotho Highlands Development Authority, qui a été déclaré coupable de treize chefs d'accusation pour acceptation de pots-de-vin dans l'affaire controversée du projet d'aménagement hydraulique Lesotho Highlands Water Project, financé par la Banque mondiale. L'affaire a mis dans l'embarras cer-

tains des plus grands noms de l'ingénierie de la construction. Au moins une douzaine de sociétés (notamment Sir Alexander Gibb and Company, et Balfour Beatty du Royaume-Uni, ABB, Impregilo d'Italie, Acres International du Canada, Lahmeyer d'Allemagne, et Sogreah, Dumez, Cegelec de France) ont été jugées coupables d'avoir soudoyé M. Sole, et les tribunaux du Lesotho ont réussi à condamner plusieurs d'entre elles. Acres a été la première a être exclue de la Banque mondiale en 2004, deux ans après avoir été reconnue coupable par le tribunal de grande instance du Lesotho. Acres International sera exclue de tout contrat avec la Banque mondiale pendant trois ans.
Source: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20229958~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~thSitePK:4607,00.html

Nigeria: En 1999, on annonçait qu'Enron construirait des centrales d'énergie alimentées au gaz près de Lagos. Les coûts du projet devaient s'élever à 500 millions de $US. Avant la construction de la principale usine, Enron devait commencer à fournir de l'énergie à partir de trois usines de 30 mégawatts montées sur des barges alimentées au pétrole ou au gaz. Les barges devaient entrer en fonction dès l'automne de 1999. Pour les Nigérians, le projet était important car bien que le plus grand pays d'Afrique soit riche en ressources énergétiques, il faisait régulièrement face à des crises d'énergie et à des pannes d'électricité. En septembre 1999, les estimations pour la nouvelle centrale avaient augmenté et s'élevaient à 800 millions de $. En février 2000, apparemment avant que la construction n'ait commencé, le projet faisait face à des problèmes politiques. Les contrats étaient remis en question par la Banque mondiale, par la National Electric Power Authority, société nationale de services publics du Nigeria, et par d'autres Etats du Nigeria. La Banque mondiale avait à plusieurs reprises indiqué que le projet aurait dû faire l'objet d'appels d'offres et que le contrat final était exagérément favorable à Enron.
Source: www.seen.org/pages/media/20020805_wsj_corruption.shtml

Nigeria: Les dirigeants d'une filiale étrangère de Halliburton aurait versé 2,4 millions de $ à un agent du fisc du Nigeria pour obtenir un traitement fiscal favorable en ce qui concerne la construction et l'agrandissement par TSKJ d'une installation de liquéfaction du gaz naturel et d'installations connexes à l'île Bonny dans l'Etat Rivers au Nigeria. La SEC mène une enquête officielle et le département de la justice une enquête criminelle connexe. Halliburton a divulgué les paiements à la SEC, et a fait savoir qu'elle était disposée à coopérer avec les enquêteurs de la SEC et qu'elle prévoit faire en sorte que la filiale étrangère rembourse toutes les taxes applicables au Nigeria, qui pourraient s'élever à 5 millions de $. La société a aussi entrepris une enquête interne et licencié plusieurs employés.
En octobre 2004, les représentants de TSKJ, filiale étrangère de Halliburton, ont témoigné devant les tribunaux du Nigeria. Le département de la justice mène également des enquêtes sur d'autres filiales de Halliburton, qui pourraient impliquer des contrats portant sur des usines d'engrais au Nigeria. La SEC a assigné à compa-

raître l'ancien président du conseil de Kellog Brown & Root, M. Jack Stanley, qui était supposé avoir reçu des paiements illicites.
Source: www.sec.gov/Archives/edgar/data/45012/000004501204000246/halupdates nigeria.htm
Source:www.sec.gov/Archives/edgar/data/45012/000101540204002626/body_8k.htm
Source: Rapport de Lucinda Low sur les poursuites judiciaires aux termes de la FCPA, 5 mai 2006 et le formulaire 10-Q de Halliburton (au 31 octobre 2005).

Nigeria/ Abacha: Abacha a été le dictateur militaire du Nigeria de novembre 1993 jusqu'à son décès en juin 1998. Selon des sources gouvernementales postérieures à Abacha, environ 4 milliards de dollars en avoirs étrangers ont été retracés jusqu'à Abacha, sa famille et ses collaborateurs. À l'automne de 1999, la Suisse est devenue le premier pays à bloquer les avoirs d'Abacha. En plus de la Suisse, d'autres pays ont reçu des demandes d'entraide judiciaire du Nigeria, entre autres le Royaume-Uni, le Luxembourg, le Liechtenstein, et les îles anglo-normandes. Dans ces pays également, des montants d'argent importants ont été bloqués.
En 2005, un montant de 458 millions de $US sur les 505 millions de $US des avoirs d'Abacha qui avaient été gelés en Suisse a été finalement remis au Nigeria. Un montant de 40 millions de $US est jusqu'alors resté gelé en Suisse car, selon la Cour suprême fédérale, l'origine criminelle de cet argent n'a pu être prouvée; 7 millions de $US seront transférés sur un compte fiduciaire bloqué au Nigeria. Le Nigeria prévoit d'utiliser les avoirs restitués pour financer divers projets de développement.

South Africa: Le dossier Approvisionnement pour la défense stratégique 1998/ 1999 de l'Afrique du Sud, représentant 3 milliards de livres britanniques, était un important contrat de défense qui a suscité des allégations de corruption contre des sociétés britanniques, françaises, allemandes, suédoises et italiennes impliquées dans l'affaire, y compris BAE Systems et Thomson-CSF. Des membres de haut rang du gouvernement, entre autres le vice-président Jacob Zuma, ont été accusés d'avoir accepté des pots-de-vin et d'avoir accordé des contrats lucratifs à des sociétés dans lesquelles ils ou leur famille avaient des intérêts personnels.
Source: www.africa-confidential.com/index.aspx?pageid=21

Uganda:On prétend que des paiements illicites en violation de la FCPA auraient été faits par des personnes ou des entités impliquées dans le projet d'énergie hydroélectrique Bujagali de AES Corp en Ouganda. Selon le formulaire 10-Q de AES déposé auprès de la SEC en mai 2004, une enquête du département de la justice serait en cours à laquelle l'AES prêterait sa coopération.
Source: Rapport par Lucinda Low sur les poursuites judiciaires aux termes de la FCPA, 5 mai 2006

COMMENT EST-IL POSSIBLE DE S'OPPOSER À LA CORRUPTION?

Pour s'attaquer au problème de la corruption dans les pays particuliers, une approche globale et internationale[3] est nécessaire. Il convient de mettre sur pied des systèmes nationaux et internationaux de transparence et de responsabilité.

Cela comprend l'adoption ou le renforcement de mesures préventives et punitives. Les mesures préventives visent à créer des conditions favorables à une gestion publique sérieuse, honnête, transparente et efficiente, et à adopter des normes élevées dans le secteur privé. Les mesures punitives punissent les actes de corruption grâce à des organes judiciaires ou administratifs.

S'opposer à la corruption exige également une plus grande coopération internationale. Les gouvernements particuliers peuvent faire des progrès pour ce qui est des actions internes en lançant des mesures préventives et punitives à l'échelle nationale, mais étant donné les aspects internationaux de la corruption, ils devront aussi collaborer avec les autres gouvernements pour parvenir à un succès durable. Cela pourrait prendre la forme d'une entraide judiciaire. La coopération internationale transfrontalière en matière de détection et de répression est souvent essentielle au succès de la prévention et des poursuites de cas de corruption.

La coopération pour le développement est aussi nécessaire car, sans une assistance technique et financière, certains pays ne seront pas en mesure de s'attaquer à la corruption nationale ni d'aider d'autres pays à faire de la détection et répression transfrontalière.

Les conventions contre la corruption fournissent un cadre de travail pour renforcer les mesures préventives et punitives. Elles répondent également à la nécessité d'une coopération internationale et fournissent des cadres de travail pour l'assistance technique.

1 Parfois la définition se limite à l'«abus de la charge publique» mais cela n'englobe pas la corruption dans le secteur privé, parfois dite de personne à personne.

2 La Banque mondiale définit la corruption comme l'abus d'une charge ou position publique à des fins personnelles. Le PNUD la définit de manière similaire.

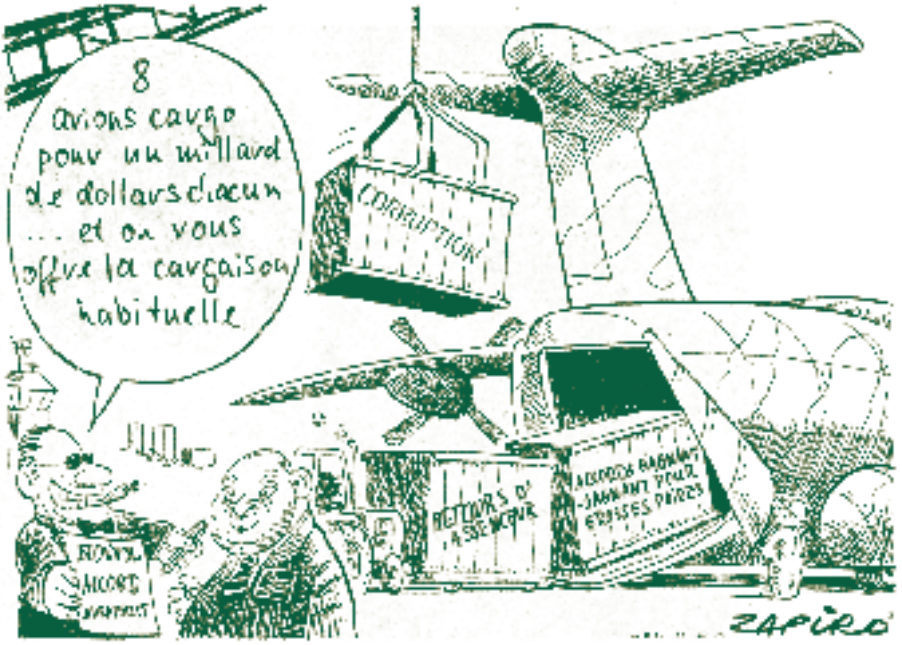
3 Voir par exemple, TI Source Book, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (faire face à la corruption: les éléments d'un système d'intégrité nationale), par Jeremy Pope, Transparency International (3e édition 2000). Voir aussi, Combattre la corruption – enjeux et perspectives, ed. Djilali Hadjadj (2002), une adaptation du Source Book au contexte de l'Afrique francophone.

II

LES CONVENTIONS CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE

EN QUOI CONSISTENT-ELLES, EN QUOI SONT-ELLES UTILES?

«S'il est pleinement mis en œuvre, ce nouvel instrument [la Convention de l'ONU] pourrait transformer radicalement la qualité de vie de millions de personnes dans le monde et, en supprimant l'un des plus grands obstacles au développement, il pourrait nous aider à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.»
Déclaration de Kofi Annan lors de l'adoption par l'Assemblée générale en 2003 de la Convention des Nations Unies contre la corruption



Les conventions contre la corruption en Afrique fournissent un cadre juridique international auquel les gouvernements et les citoyens de l'Afrique peuvent se reporter dans leurs efforts pour renforcer leurs institutions de gouvernance et s'attaquer au problème de la corruption. Elles servent également de base pour collaborer avec d'autres pays dans ce domaine.

La Convention de l'UA et la Convention de l'ONU, ainsi que les autres instruments contre la corruption pertinents à l'Afrique, sont les manifestations d'un consensus international qui a vu le jour au début des années 1990 identifiant la corruption comme un grave problème auquel il fallait á tout prix s'attaquer et qui exigeait plus particulièrement des solutions d'entente internationale.

La fin de la Guerre froide a supprimé, du moins pour un certain temps, le motif de la sécurité nationale pour tolérer et accepter les régimes corrompus dans le monde entier. En même temps, le programme post-Guerre froide de démocratisation, de responsabilité et de transparence a attiré l'attention de la collectivité mondiale, y compris des grandes institutions internationales financières et de développement, sur le problème de la corruption.

En outre, la collectivité internationale s'inquiétait dans les années 1990 de voir que le problème de la corruption prenait de l'ampleur. De nouvelles occasions de corruption avaient découlé d'initiatives de privatisation et de déréglementation menées à l'échelle mondiale. Certains chercheurs prétendent également que la suppression des barrières commerciales dans les années 1980 et 1990 a entraîné non seulement un accès accru au marché mais aussi une concurrence plus acharnée parmi les multinationales et, par extension, une corruption accrue dans un certain nombre de secteurs importants. Ce qui a donné un élan supplémentaire au programme international de lutte contre la corruption, c'est que les multinationales aux Etats-Unis se considéraient depuis longtemps défavorisées sur les marchés mondiaux en raison de la loi de 1977, Foreign Corrupt Practices Act, sur les pratiques de corruption à l'étranger, qui imposait des sanctions pénales aux sociétés qui s'engageaient dans la corruption à l'étranger. C'est pourquoi le gouvernement américain est devenu un chef de file dans la promotion d'efforts pour trouver une solution et limiter la corruption transfrontalière grâce à un régime international.

Parmi toutes les conventions internationales élaborées au cours de la dernière décennie, la Convention de l'UA et la Convention de l'ONU sont parmi les plus récentes, ayant toutes les deux été adoptées en 2003.

EN QUOI CONSISTENT LES CONVENTIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION?

Les conventions sont des ententes internationales exécutoires passées par écrit entre des groupes d'Etats qui établissent des règles et normes dont ils conviennent mutuellement et qui expriment un haut niveau partagé d'engagement politique. Leur adoption par des assemblées de gouvernements comme l'Assemblée générale des Nations Unies ou des assemblées régionales établit un consensus international sur les sujets abordés. Ce consensus est par la suite renforcé lorsque les conventions sont signées par un

nombre important de gouvernements dans ces assemblées. Elles deviennent exécutoires lorsqu'un nombre prédéterminé de pays les ratifient. (Voir les discussions ci-dessous sur les mesures à prendre pour les rendre effectives.)

Les conventions contre la corruption portent sur les normes et les exigences en matière de prévention, de détection, d'enquêtes, et de sanction d'actes de corruption. Certaines conventions ont un champ d'application très large, d'autres sont plus étroites et peuvent ne porter que sur un nombre limité de pays ou de mesures de lutte contre la corruption.

Certaines conventions, notamment la Convention de l'ONU, contiennent à la fois des dispositions impératives, ayant force exécutoire pour les pays qui les ratifient, et des dispositions non impératives ou facultatives que les pays peuvent mettre en œuvre, mais n'y sont pas forcés. En général, les dispositions facultatives représentent les règles de l'art mais dans certains cas, il existe des obstacles juridiques à leur adoption par le système juridique d'un pays.

Les mesures de lutte contre la corruption requises par les conventions doivent être mises en œuvre par le biais de lois, de règlements, de politiques et de pratiques.

EN QUOI SONT-ELLES UTILES?

Les conventions contre la corruption sont particulièrement importantes du fait qu'elles fournissent un cadre pour s'attaquer aux questions transfrontalières. Elles facilitent la coopération internationale en matière de détection et de répression en exigeant que les pays rendent le même comportement illégal, en harmonisant les cadres juridiques et institutionnels pour la détection et la répression des infractions et en établissant des mécanismes de coopération. Elles établissent aussi, à des degrés divers, des normes communes précieuses pour les institutions nationales, des politiques, ainsi que des processus et pratiques internes qui étayent les efforts dans la lutte contre la corruption au niveau national.

L'existence de conventions contre la corruption démontre que la communauté internationale prend au sérieux le problème de la lutte contre la corruption et la recherche de solutions communes. Les normes et les exigences que ces conventions établissent pour les gouvernements ont une grande influence, étant donné la nature exécutoire des conventions et le soutien international dont elles bénéficient, et demeurent en place au-delà des changements de gouvernement national.

Les conventions peuvent par conséquent représenter des pressions de la part des pairs (de gouvernement à gouvernement) et de la part du public sur les gouvernements pour que ceux-ci se conforment aux normes et exigences établies. Elles servent d'instruments pour aider les citoyens et les organisations de la société civile à tenir leurs gouvernements responsables en matière de performance dans la lutte contre la corruption. Elles fournissent des forums qui permettent aux gouvernements de se rencontrer pour discuter des questions de corruption, aligner des concepts et revoir les efforts de lutte contre la corruption, tout en tenant compte des commentaires des acteurs non-gouvernementaux.

POURQUOI EXISTE-T-IL PLUSIEURS CONVENTIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN AFRIQUE?

En Afrique, comme cela a déjà été indiqué ci-dessus, les conventions sur lutte contre la corruption ont été élaborées au niveau mondial, régional et sous-régional. Chacune de ces conventions a évolué en réponse à des exigences, pressions et besoins précis à des moments particuliers. Elles représentent une évolution par étape dans l'approche du problème de la corruption depuis la fin des années 1990 jusqu'à la fin de 2003. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO) adoptée en 2000 est limitée quant aux questions abordées et, durant les négociations, de nombreux pays ont été convaincus de la nécessité d'élaborer une convention internationale contre la corruption s'attaquant spécifiquement au problème de la corruption d'une manière exhaustive. Les Protocoles de la SADC et de la CEDEAO, mis au point par la suite, représentaient une approche plus vaste du point de vue des questions visées mais plus étroite dans leur couverture géographique. Il est intéressant de noter que le Protocole de la SADC doit son origine dans une grande mesure à la promotion de la société civile dans la sous-région de l'Afrique australe. Les deux Protocoles offraient aux pays qui collaboraient déjà sur d'autres questions sub-régionales la possibilité d'ajouter des engagements de lutte contre la corruption à leurs domaines de collaboration existants.

Les Protocoles cependant représentaient une approche fragmentée, du point de vue géographique, alors qu'une approche portant sur le continent dans son ensemble avait le potentiel d'être plus efficace. La négociation subséquente de la Convention de l'UA comportait la cristallisation de priorités et de normes africaines communes et supposait éventuellement un degré d'harmonisation dans toute la région.

Cependant, de nombreux pays d'Afrique étaient aussi clairement intéressés à parvenir à une entente sur une convention mondiale, dans la mesure où cela pouvait offrir les avantages d'une meilleure coopération transfrontalière avec des pays d'autres régions et, en particulier, offrait la possibilité d'avoir un meilleur cadre international pour le recouvrement d'avoirs. On considère que les négociations de la Convention de l'ONU ont offert aux pays africains une occasion de se pencher sur les aspects internationaux du problème de la corruption et le résultat est perçu comme un succès sur ce plan.

Compte tenu du grand nombre d'ententes de lutte contre la corruption à multiples niveaux qui en ont résulté, il est important que les gouvernements et les organisations de la société civile déterminent là où les conventions se chevauchent et là où elles diffèrent et déterminent aussi dans quels forums l'examen de la mise en œuvre risque d'être le plus efficace. Le guide comparatif de l'ISS, mentionné dans l'introduction, offre une aide précieuse sur ce plan.

QUESTIONS SOULEVÉES LORS DES NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION DE L'ONU

Il y a eu des différences marquées entre le Nord et le Sud à propos de certaines de questions soulevées au cours des négociations de la Convention de l'ONU. Les pays du G-7 étaient en faveur de dispositions plus fortes sur le recouvrement d'avoirs et le blanchiment d'argent, d'une plus grande souplesse en ce qui concerne l'exigence de la double criminalisation et de la reconnaissance de l'enrichissement illicite comme infraction pénale.

Le recouvrement d'avoirs a été identifié dès le départ comme une question essentielle dans les négociations de la Convention. Une étude préparée comme document de base pour les négociations indiquaient qu'entre 1995 et 2001, l'Haïti, l'Iran, le Nigeria, le Pakistan, les Philippines, le Pérou et l'Ukraine auraient réclamé des pertes allant de 500 millions à 35 milliards de $US attribuables à la corruption d'anciens dirigeants ou de hauts fonctionnaires dont l'argent aurait été versé sur des comptes bancaires étrangers. Il existe d'autres exemples, comme le Zaïre (maintenant le Congo) et la Chine. Les débats sur les dispositions de recouvrement d'avoirs ont continué jusqu'à la fin des négociations et ont porté sur les détails d'une gamme de dispositions, y compris les dispositions sur les règles de la «notoriété du client» et les mesures particulières pour permettre aux Etats parties de recouvrer des biens, en particulier en ce qui concerne la confiscation. Le texte définitif est le résultat d'un processus de réconciliation entre les besoins des pays cherchant à recouvrer les avoirs et les garanties juridiques et procédurales requises par les pays à qui une assistance est demandée.

A propos de la question d'un mécanisme d'examen, le besoin d'un suivi a été généralement accepté, même s'il n'y a pas eu d'accord sur le détail. Des modèles élaborés de mécanismes de surveillance ont été présentés au début des négociations par une poignée de pays en développement. Ceux-ci se sont trouvés confrontés á la résistance d'une part des pays du G-7, dont un grand nombre se demandaient comment un tel système pourrait fonctionner raisonnablement, et d'autre part par des pays développés et influents comme la France, l'Allemagne, le Japon et les Etats-Unis, qui s'opposaient à la création d'un organisme de surveillance onéreux. Finalement, la question de l'inclusion d'un mécanisme ou organisme de surveillance a été renvoyée à la Conférence des Etats parties.

En ce qui concerne d'autres questions controversées, comme les dispositions sur la corruption dans le secteur privé et le financement des partis politiques, un soutien considérable a été exprimé en faveur de dispositions impératives sur ces questions, mais un consensus n'a pu être atteint et les dispositions sont restées facultatives.

QUELS SONT LES SUJETS ABORDÉS PAR LA CONVENTION DE L'UA ET LA CONVENTION DE L'ONU?

La Convention de l'UA tout comme la Convention de l'ONU adoptent une approche globale pour prévenir et combattre la corruption. Toutes les deux comprennent des mesures préventives et disciplinaires ainsi que des dispositions sur la coopération internationale. Cependant, elles diffèrent non seulement au niveau de leur couverture géographique, mais aussi de leur champ d'application et du détail de leurs dispositions.

Les conventions comportent des dispositions impératives et des dispositions non impératives ou facultatives. Dans la Convention de l'UA, les dispositions impératives sont indiquées par les termes «s'engagent» ou «adoptent». Certaines obligations impératives sont restreintes en étant assujetties aux lois nationales. Dans la Convention de l'ONU, il existe en fait trois degrés d'obligation, à savoir: 1) impérative, avec l'utilisation du terme «adopte», 2) le devoir d'envisager, avec l'utilisation des termes «envisage» ou «s'efforce de», et 3) facultative, avec le terme «peut adopter». Certaines des obligations impératives de la Convention de l'ONU sont restreintes en étant assujetties aux principes fondamentaux du système juridique de l'Etat.

MESURES PRÉVENTIVES

En ce qui concerne les mesures préventives, les dispositions de la Convention de l'ONU sont un peu plus détaillées que celles de la Convention de l'UA et les deux conventions diffèrent sur certains aspects. (Voir aussi l'encadré en pages 28-29 sur les dispositions de la Convention de l'ONU.) Ensemble, les deux conventions portent sur les domaines suivants:

- Politiques et pratiques de lutte contre la corruption
- Organe(s) de prévention de la corruption
- Éthiques et procédures du secteur public
- Passation de marchés publics
- Finances du secteur public
- Information du public, accès à l'information, protection des dénonciateurs
- Education du public
- Normes du secteur privé, y compris les normes de comptabilité et d'audit
- Blanchiment d'argent

MESURES PUNITIVES

Les deux conventions prévoient aussi des mesures punitives. Comme cela a été mentionné dans l'introduction, elles prévoient que les gouvernements établissent ou envisagent d'établir certaines infractions pénales. Plus spécifiquement, les deux conventions prévoient l'adoption de mesures législatives et autres mesures nécessaires pour conférer le caractère d'infraction pénale à des actes de corruption précis aux termes de leurs lois nationales, notamment: of corruption identified namely:

- Corruption d'agents publics nationaux
- Corruption d'agents publics étrangers
- Corruption de fonctionnaires d'organisations publiques internationales (Convention de l'ONU seulement)
- Corruption de décisionnaires du secteur privé (facultatif pour l'ONU, impératif pour l'UA)
- Enrichissement illicite d'un agent public (facultatif pour l'ONU, impératif pour l'UA «sous réserve d'une loi nationale») – défini dans la Convention de l'ONU comme «une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes»
- Soustraction, détournement et autre usage illicite de biens par un agent public
- Détournement de fonds par des personnes travaillant dans le secteur privé (facultatif pour l'ONU, impératif pour l'UA)
- Trafic d'influence (facultatif pour l'ONU, impératif pour l'UA) «sous réserve du droit interne/des lois nationales» – corruption d'un agent public pour tirer parti de son influence dans une institution publique
- Abus de fonctions (facultatif pour l'ONU) – corruption d'un agent public pour l'inciter à accomplir un acte illégal.

En outre, les infractions pénales assimilées comprennent:

- Blanchiment des produits de la corruption – un élément clé de l'équation de corruption
- Recel ou rétention continue de produits du crime
- Assistance et encouragement à la corruption
- Entrave à la justice

La Convention de l'ONU porte en outre sur les questions suivantes:

- Responsabilité pénale, civile ou administrative des personnes morales
- Long délai de prescription
- Sanctions, immunités, mise en liberté dans l'attente du jugement, libération conditionnelle
- Suspension ou réassignation d'agents publics
- Disqualifications de personnes titulaires de charge publique pendant une certaine période
- Gel, saisie et confiscation des produits d'actes de corruption
- Protection de témoins, d'experts, de victimes, de personnes qui communiquent des informations
- Réparation du préjudice
- Organismes ou personnes spécialisés pour la détection et la répression d'actes de corruption

COOPÉRATION INTERNATIONALE AVEC LES SERVICES DE DÉTECTION ET DE RÉPRESSION

Parmi les plus importantes dispositions contenues dans les deux conventions sont celles sur la coopération internationale. Celles-ci portent sur des sujets comme:

- L'extradition
- L'entraide judiciaire dans les enquêtes, poursuites et procédures judiciaires
- La coopération entre les services de détection et de répression, y compris les enquêtes conjointes et les techniques d'enquête spéciales

AUTRES MESURES

Une des Conventions ou les deux contiennent également d'importantes dispositions se rapportant aux questions suivantes:

- Recouvrement d'avoirs[4] (ONU et UA)
- Assistance technique (ONU)
- Mécanismes d'application (ONU et UA)

AU SUJET DU RECOUVREMENT DES AVOIRS

La Convention de l'UA comme la Convention de l'ONU contiennent des dispositions sur le gel et la confiscation des biens obtenus par le biais d'infractions reconnues par les deux conventions. Ces dispositions vont d'un article bref et général dans la Convention de l'UA à cinq pages d'informations détaillées dans le chapitre V de la Convention de l'ONU couvrant les divers aspects de la question, y compris des dispositions détaillées portant sur la coopération internationale et le rôle qu'elle peut jouer pour localiser, geler et confisquer, et recouvrer les avoirs. Les dispositions de la Convention de l'ONU portent sur cette question pour la première fois sur une base mondiale.

Le chapitre V de la Convention de l'ONU indique que la restitution des avoirs en application de ce chapitre est «un principe fondamental» de la Convention, et que les Etats parties «s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue à cet égard».

QUELS SONT LES POINTS SAILLANTS DE LA CONVENTION DE L'UA?

UA

RENSEIGNEMENTS CLÉS

Adoption:	le 11 juillet 2003
Signataires:	40 (au 12 juin 2006)
Ratifications:	15 (au 15 Juillet 2006)
Entrée en vigueur:	5 août 2006
	(30 jours après le dépôt du 15e instrument de ratification)
Ouverte à:	Etats membres de l'Union africaine (53)

Site Web pour informations à jour:
www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/treaties.htm

L'Union africaine (UA), fondée en juillet 2002, est l'organisme qui succède à l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Elle vise à aider à promouvoir la démocratie, les droits de la personne et le développement dans toute l'Afrique, tout particulièrement en aidant les investissements étrangers par le biais du programme Nouveau Partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD). Son premier président a été le président sud-africain Thabo Mbeki et l'Union africaine se trouve actuellement sous la présidence d'Olusegun Obasanjo, président du Nigeria. L'UA couvre tout le continent à l'exception du Maroc.

La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption a été adoptée par les chefs d'Etats au Sommet de l'Union africaine qui s'est tenu à Maputo le 11 juillet 2003. La Convention de l'UA prévoit un plan d'ensemble et elle est la seule parmi les instruments de lutte contre la corruption à comporter des dispositions impératives en ce qui concerne la corruption de personne à personne et la transparence dans le financement des partis politiques. Elle a maintenant atteint le nombre de ratifications nécessaires pour son entrée vigueur qui s'est faite le 5 août 2006. Les autres points forts de la Convention de l'UA sont les exigences impératives de déclaration des avoirs par les agents publics désignés et des restrictions sur l'immunité pour les agents publics (art. 7). La Convention de l'UA accorde également une attention particulière au fait que les *médias doivent avoir accès à l'information* (art. 12).

LES OBLIGATIONS DES PARTIES SE RÉPARTISSENT DANS LES CATÉGORIES SUIVANTES:

Mesures préventives

La Convention de l'UA comporte de nombreuses dispositions sur les mesures préventives dans le secteur public et le secteur privé. Celles-ci comprennent dans le secteur public l'exigence de faire des déclarations d'avoirs et d'établir des codes de conduite. Les autres exigences comprennent: l'accès à l'information, la protection des dénonciateurs, des normes concernant les marchés publics, des normes de comptabilité, la transparence dans le financement des partis politiques et la participation de la société civile. Elle exige également que les Etats établissent, maintiennent et renforcent les autorités nationales indépendantes de lutte contre la corruption.

Criminalisation

La Convention de l'UA prévoit la criminalisation de toute une gamme d'infractions, y compris le versement de pots-de-vin (à des agents nationaux ou étrangers), le détournement de biens par des agents publics, le trafic d'influence, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent et le recel de biens, et elle comporte une large définition du terme «agent public». De plus, elle inclut des infractions se rapportant à la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé (de personne à personne).

Coopération internationale

La Convention de l'UA établit également un cadre de coopération internationale qui pourrait améliorer l'assistance mutuelle sur le plan de la détection et de la répression en Afrique. Elle fournit aussi un cadre pour la confiscation et la saisie des avoirs.

Mécanisme de suivi

Le mécanisme de suivi prévu à l'article 22 de la Convention de l'UA comporte un comité consultatif composé de onze membres élus par le conseil exécutif de l'UA pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Le comité est responsable de la promotion de la lutte contre la corruption, la collecte d'informations sur la corruption et sur la conduite des sociétés multinationales exerçant des activités en Afrique, élaborer des méthodologies, conseiller les gouvernements, élaborer des codes de conduite pour les agents publics, et établir des partenariats. De plus, le comité doit régulièrement présenter un rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque Etat partie à l'égard du respect des dispositions de la Convention de l'UA. Parallèlement, les Etats parties doivent fournir un rapport au comité sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention de l'UA dans l'année qui suit sa mise en vigueur, et par la suite une fois par an par le biais des autorités nationales en matière de lutte contre la corruption. En outre, les Etats parties sont tenus d'assurer et de prévoir la participation de la société civile dans le processus de surveillance.

En plus des exigences ci-dessus, la Convention de l'UA comprend un certain nombre de dispositions assez uniques parmi les conventions régionales sur la lutte contre la corruption:

- Le paragraphe 5(2) prévoit que les Etats parties s'engagent à renforcer les mesures nationales de contrôle pour s'assurer que l'implantation et les activités des sociétés étrangères sur le territoire de l'Etat partie sont soumises au respect de la législation nationale en vigueur.
- Le paragraphe 11(2) prévoit que les Etats parties mettent en place des mécanismes pour encourager la participation du secteur privé à la lutte contre la concurrence déloyale, et pour assurer le respect de la procédure des marchés et des droits à la propriété.
- L'article 14 prévoit des garanties minimales pour un procès équitable.
- L'article 19, à propos de la coopération internationale, prévoit que les Etats parties:
  - collaborent avec les pays d'origine des multinationales pour incriminer et réprimer la pratique de commissions occultes et autres formes de corruption, lors de transactions commerciales internationales.
  - encouragent la coopération régionale, continentale et internationale pour empêcher les pratiques de corruption dans les transactions commerciales internationales.
  - encouragent tous les pays à prendre des mesures législatives pour éviter que les agents publics malhonnêtes ne jouissent de biens acquis illicitement, en gelant leurs comptes à l'étranger et en facilitant le rapatriement des fonds volés ou acquis de façon illégale dans les pays d'origine.
  - travaillent en étroite collaboration avec les institutions financières internationales, régionales et sous-régionales pour bannir la corruption dans les programmes d'aide au développement et de coopération, en définissant des règles strictes d'éligibilité basées sur le respect de la bonne gouvernance, dans le cadre global de leur politique de développement.

QUELS SONT LES POINTS SAILLANTS DE LA CONVENTION DE L'ONU?

«La Convention présente un ensemble complet de normes, mesures et règlements que tous les pays peuvent appliquer, pour renforcer leurs systèmes de lois et de règlements et lutter contre la corruption. Elle prévoit des mesures préventives et la criminalisation des formes de corruption les plus fréquentes à la fois dans le secteur public et le secteur privé. Et, innovation majeure, elle exige que les Etats membres restituent les biens obtenus par la corruption au pays auquel ils ont été usurpés…»
Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, dans une allocution sur l'adoption par l'Assemblée générale en 2003 de la Convention des Nations Unies contre la corruption

ONU

RENSEIGNEMENTS CLÉS

Adoption:	Le 31 octobre 2003 par l'Assemblée générale des Nations Unies
Signataires:	140. Ouverte à signature le 9 décembre 2003 et fermée le 9 décembre 2005
Ratifications:	77 (au 30 octobre 2006)
Entrée en vigueur:	Le 14 décembre 2005
Ouverte à:	Tous les pays et toutes les organisations économiques régionales

Site , Web pour dernières informations à jour:
www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html

La Convention de l'ONU la plus récente, et sans doute la dernière convention contre la corruption à avoir été élaborée, a été négociée en sept séances au cours d'une période de deux ans à l'Office des Nations Unies à Vienne par les représentants de 129 pays de toutes les régions, y compris de nombreux pays d'Afrique. Des représentants de Transparency International ont également participé à ce processus. Après la conclusion des négociations en octobre 2003, le texte de la Convention a été présenté pour approbation à l'Assemblée générale le 31 octobre 2003. Une fois approuvée, la Convention a été ouverte à la signature par les Etats, processus qui a débuté lors d'une conférence de signature à Merida au Mexique, les 9 et 10 décembre 2003. Le 9 décembre, Journée internationale de la lutte contre la corruption, marque l'anniversaire de cette conférence de signature.

Dans ses huit chapitres et ses 71 articles, la Convention de l'ONU oblige les Etats parties (c.-à-d. les pays participants) à mettre en œuvre de vastes mesures détaillées de lutte contre la corruption ayant des répercussions sur leurs lois, leurs institutions et leurs pratiques. Ces mesures visent à promouvoir la prévention, la détection et la ré-

pression de la corruption, ainsi que la coopération entre les Etats parties sur ces questions. La Convention de l'ONU est unique comparée aux autres conventions non seulement dans sa couverture géographique mondiale mais aussi par l'étendue et le caractère détaillé de ses dispositions.

Il est important de noter que la Convention de l'ONU comporte une très large définition du terme «agent public» qui inclut toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire de l'Etat. Le terme comprend aussi les fonctionnaires des organisations internationales publiques et exige des mesures punitives pour ceux qui leur offrent des pots-de-vin.

LES OBLIGATIONS DES PARTIES À LA CONVENTION SE RÉPARTISSENT DANS LES CATÉGORIES SUIVANTES,
certaines des dispositions étant impératives et d'autres facultatives:

Mesures préventives
Parmi toutes les conventions contre la corruption existantes, la Convention de l'ONU est celle qui comporte les dispositions les plus larges et les plus détaillées sur les mesures préventives dans les secteurs public et privé. Ces dispositions couvrent des sujets comme la prévention de la corruption, l'éthique dans le secteur public, la passation de marchés publics et la gestion des finances publiques, l'information du public et l'accès à l'information, les normes du secteur privé (comptabilité, audit, codes) et les mesures pour prévenir le blanchiment d'argent. La Convention exige aussi que les Etats considèrent des mesures pour améliorer la transparence dans le financement de candidats politiques et de partis politiques. Pour des exemples plus détaillés de mesures préventives, voir l'encadré sur les mesures préventives en pages .

Criminalisation:
La Convention de l'ONU prévoit des dispositions obligatoires et facultatives exigeant la criminalisation de toute une gamme d'infractions. Les infractions couvertes comprennent la corruption (nationale ou étrangère), le détournement de fonds, le trafic d'influence, l'abus de fonctions, l'enrichissement illicite, le blanchiment des produits de la corruption et l'entrave à la justice. De plus, elle comprend des dispositions facultatives sur la corruption et les détournements de fonds dans le secteur privé, c.-à-d. la corruption de personne à personne.

Coopération internationale
La Convention de l'ONU prévoit aussi un plan d'ensemble pour la coopération internationale qui pourrait améliorer l'assistance mutuelle en matière de détection et répression, notamment pour ce qui est de l'extradition et des enquêtes. Ces dispositions pourraient être parmi les plus importantes de la Convention. Les dispositions détaillées de la Convention de l'ONU, essentiellement impératives, reprennent celles de la Convention CTO couvrant des aspects particuliers de la coopération en matière de détection et répression comme l'extradition, le rassemblement et le transfert de preuves,

l'assistance pour les enquêtes et les poursuites. Ces dispositions exigent que les Etats parties considèrent les enquêtes conjointes, le transfert des procédures criminelles et les techniques d'enquête spéciales. Les Etats ne peuvent refuser l'assistance en invoquant le motif du secret bancaire et ne peuvent invoquer la double criminalisation que dans des cas limités.

Plan pour le recouvrement des avoirs

L'une des caractéristiques les plus remarquables de la Convention est qu'elle établit le premier cadre véritablement mondial de recouvrement des avoirs. Elle établit que: *« La restitution des avoirs en application du présent chapitre est un principe fondamental de la présente Convention, et les Etats parties s'accorderont mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue à cet égard. »* (art. 52). Les dispositions du chapitre V de la Convention de l'ONU sur le recouvrement d'avoirs sont innovatrices; elles sont le fruit de négociations longues et acharnées. Selon certaines d'entre elles, les Etats doivent exiger que les institutions financières nationales adoptent des procédures strictes pour «mieux connaître son client», en particulier à l'égard de ceux qui exercent ou ont exercé des fonctions publiques importantes et les membres de leur famille et leur proche entourage qu'ils doivent soumettre à une «surveillance accrue». D'autres dispositions portent sur le recouvrement de biens conformément à des lois nationales d'Etats particuliers et grâce à la coopération internationale sur la confiscation. Le but est d'encourager les Etats à s'assurer que leurs lois nationales permettent aux tribunaux d'ordonner aux auteurs d'infractions, établies conformément à la présente Convention, de verser une réparation et des dommages-intérêts aux Etats ayant subi un préjudice du fait de telles infractions. D'autres mesures portent sur le gel ou la saisie de biens dans un Etat requis, lorsque les autorités compétentes dans un Etat requérant ont rendu des ordonnances, et place l'Etat requis sous l'obligation positive de prendre des mesures pour identifier, localiser et geler ou saisir les produits du crime.[5] La Convention comprend également une disposition spécifique sur la restitution de biens à leurs propriétaires légitimes antérieurs.

Coopération technique et échange d'informations

En termes de composition et d'équilibre d'ensemble de la Convention de l'ONU, les dispositions relatives à la coopération technique et à l'échange d'informations sont essentielles. Elles tiennent compte du besoin «d'accroître l'assistance financière et matérielle» aux pays en développement et l'assistance technique aux pays en développement et aux économies en transition pour les aider à mettre la Convention en œuvre. Sans pareille assistance, certains pays ne seront pas en mesure d'appliquer les exigences de la Convention de l'ONU.

Mécanisme d'application

Le chapitre VII de la Convention de l'ONU prévoit un mécanisme d'application sous les auspices de la Conférence des Etats parties. La première séance de la Conférence doit se tenir dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention, puis régulière-

ment par la suite. Les responsabilités de la Conférence des Etats parties comprennent ce qui suit:

- Faciliter les activités des Etats parties pour fournir une assistance technique et mettre la Convention en application, entre autres par la mobilisation de contributions volontaires
- Examiner périodiquement l'application de la Convention par les Etats parties
- Formuler des recommandations pour améliorer la Convention et son application, y compris les recommandations au sujet des besoins d'assistance technique
- Utiliser les informations pertinentes fournies par d'autres mécanismes internationaux et régionaux, p. ex. d'autres mécanismes de surveillance d'autres conventions
- Mettre en place des mécanismes supplémentaires d'examen et établir tout mécanisme d'examen jugé nécessaire pour évaluer les mesures prises par les Etats parties (et les difficultés rencontrées) pour appliquer la Convention.

Les Etats parties sont tenus de fournir des informations sur les mesures qu'ils ont prises pour appliquer la Convention.

D'après l'expérience tirée des autres conventions contre la corruption, il est impératif d'avoir un mécanisme de surveillance efficace pour la Convention de l'ONU. Il reste à savoir ce que la Conférence des Etats parties prendra comme décision en ce qui concerne les mécanismes d'examen et organismes d'examen supplémentaires. Transparency International a élaboré des propositions à ce sujet, qui tiendront compte des considérations de coût, du besoin d'assistance technique et de l'importance de la coordination avec les autres systèmes de surveillance.

Le secrétariat pour la Conférence des Etats parties est l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) dont le siège social se trouve à Vienne et qui compte aussi de nombreux bureaux régionaux, dont un en Afrique.

Les dispositions de la Convention de l'ONU portant sur le secteur privé sont particulièrement importantes. Elles comprennent entre autres les obligations du gouvernement consistant à:

- promouvoir des normes et procédures, comme des codes de conduite, pour sauvegarder l'intégrité des entités privées
- promouvoir la transparence parmi les entités privées
- empêcher l'usage impropre de procédures de réglementation des entités privées, y compris celles concernant les subventions et les licences accordées par les autorités publiques
- empêcher les conflits d'intérêts en imposant des restrictions à l'emploi par le secteur privé d'agents publics après leur départ du secteur public
- appliquer des audits dans le secteur privé
- appliquer des normes de comptabilité et d'audit
- interdire la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin

Quelques dispositions de la Convention de l'ONU auxquelles il convient de prêter une attention particulière

- Etablir la responsabilité civile, pénale ou administrative des personnes morales, p.ex. les entreprises (art. 26)
- Reconnaître le besoin d'avoir un long délai de prescription (art. 29)
- Reconnaître le droit des entités ou des personnes qui ont subi un préjudice du fait d'un acte de corruption, d'engager une action en justice afin d'obtenir réparation (art. 35)

DISPOSITIONS IMPORTANTES DE LA CONVENTION DE L'ONU SUR LES MESURES PRÉVENTIVES

Ethiques et procédures du secteur public

- exiger que le recrutement et la promotion reposent sur les principes d'efficacitè et de transparence et sur des critères objectifs relo que le mérite, l'équité et l'aptitude (art. 7)
- exiger des codes ou des normes de conduite pour l'exercice correct, honorable et adéquat des fonctions publiques (art. 8)
- imposer des restrictions à l'emploi par le secteur privé d'agents publics après leur démission ou leur départ en retraite (art. 12)

Passation de marchés publics

- exiger des systèmes fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs (art. 9)

Finances publiques

- exiger des mesures adéquates pour promouvoir la transparence et la responsabilité en ce qui concerne, entre autres, les procédures pour l'adoption du budget national, la communication en temps utile des dépenses et des recettes, les normes de comptabilité et d'audit et les contrôles de second degré, les systèmes efficaces de la gestion risques et de contrôle interne (art. 9).

Information du public, accès à l'information, protection des dénonciateurs

- exiger que les membres du public soient autorisés à obtenir des informations sur les processus d'organisation, de fonctionnement et de prise de décisions de leur administration publique (art. 10)
- exiger que le public ait un accès effectif à l'information (art. 13)
- exiger la protection des experts, des personnes qui communiquent des informations et des victimes de la corruption (art. 32 et 33)

Education du public

- exiger des activités d'information du public et des programmes d'éducation du public, y compris des programmes scolaires et universitaires (art. 13)

Normes du secteur privé, y compris des normes de comptabilité et d'audit

- exiger l'interdiction des comptes et opérations hors livres, de l'enregistrement de dépenses inexistantes, de l'enregistrement d'éléments de passif dont l'objet

n'est pas correctement identifié, de l'utilisation de faux documents, et de la destruction intentionnelle de documents comptables plus tôt que ne le prévoit la loi (art. 12)

Blanchiment d'argent

- exiger un régime interne complet de réglementation et de contrôle des banques et des institutions financières non bancaires (art. 14)
- s'assurer que les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent sont en mesure de coopérer et d'échanger des informations aux niveaux national et international
- exiger que les gouvernements envisagent la création d'un service de renseignement financier (art. 14)

Ce qui précède ne représente que des extraits des articles mentionnés.

QUELS SONT LES POINTS SAILLANTS DE LA CONVENTION CTO DES NATIONS UNIES, DU PROTOCOLE DE LA SADC ET DU PROTOCOLE DE LA CEDEAO?

La Convention CTO joue aussi un rôle dans la région, visant la corruption en tant qu'élément de la criminalité transnationale organisée. De plus, les deux Protocoles sous-régionaux (Protocole de la SADC et Protocole de la CEDEAO) pourraient aussi jouer un rôle, en donnant une impulsion aux efforts sous-régionaux de lutte contre la corruption.

CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE ORGANISÉE (CONVENTION CTO)

CTO

RENSEIGNEMENTS CLÉS

Adoption:	le 15 novembre 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies
Signataires:	147 (ouverte à signature le 12 décembre 2000; fermée le 12 décembre 2002)
Parties:	129 (au 30 octobre 2006)
Entrée en vigueur:	le 29 septembre 2003
Ouverte à:	tous les pays et toutes les organisations économiques régionales

Site Web pour dernières informations à jour:
www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO) reconnaît que la corruption fait partie intégrante de la criminalité transnationale organisée et qu'on doit s'y attaquer dans le cadre des efforts menés pour lutter contre le crime organisé. Il y a trois ententes supplémentaires qui sont: le Protocole pour prévenir, supprimer et punir le trafic de personnes, en particulier les femmes et les enfants, un Protocole contre le passage clandestin d'immigrants par terre, mer et air, et un Protocole contre la fabrication illicite et le trafic d'armes à feu.

LES OBLIGATIONS DES PARTIES SE RÉPARTISSENT DANS LES CATÉGORIES SUIVANTES:

Prévention

En ce qui a trait à la corruption, la Convention prévoit d'une manière générale des mesures efficaces pour promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption d'agents publics et prévoit plus particulièrement que les autorités publiques aient suffisamment d'indépendance pour empêcher l'exercice d'une influence inappropriée sur leurs actions.

Criminalisation

Dans le cadre du plan international de la Convention visant à lutter contre la criminalité transnationale organisée, les Etats parties doivent criminalis la corruption, en se concentrant avant tout sur la corruption des agents publics. Elle prévoit aussi que des mesures efficaces soient prises pour détecter et punir la corruption des agents publics.

Blanchiment d'argent

La Convention CTO exige aussi la criminalisation du blanchiment d'argent et l'établissement d'un régime national de supervision et de réglementation pour les banques et autres institutions financières pour combattre le blanchiment d'argent. Les Etats sont aussi appelés à combattre la corruption dans le secteur privé.

Coopération internationale

Pour atteindre son objectif concernant les aspects transfrontaliers de la criminalité organisée, la Convention CTO prévoit un vaste plan d'entraide judiciaire, d'extradition, de coopération en matière de détection et répression et d'assistance technique et de formation. La coopération internationale pourrait améliorer l'entraide en matière de détection et répression, et surtout dans le domaine de l'extradition et des enquêtes. Ces dispositions ont constitué la base des dispositions pour la coopération internationale dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les dispositions sont essentiellement impératives et couvrent des aspects particuliers de la coopération en matière de détection et de répression comme l'extradition, le rassemblement et le transfert de preuves, l'assistance dans les enquêtes et les poursuites. Elles exigent aussi que les Etats parties considèrent les enquêtes conjointes, les techniques d'enquête spéciales et le transfert des procédures criminelles.

Assistance technique

Les Etats parties sont invités à améliorer l'assistance financière et matérielle aux pays en développement concernant l'application de la Convention, à fournir une assistance technique aux pays en développement et aux économies en transition, et à fournir davantage de programmes de formation et d'équipement moderne aux pays en développement.

Application

La Convention prévoit que la Conférence des Etats parties se tiendra au cours de l'année qui suit son entrée en vigueur. Son rôle vise à améliorer la capacité des Etats parties à combattre la criminalité transnationale organisée et à promouvoir et examiner l'application de la Convention. La Conférence doit convenir de mécanismes en vue de faciliter les activités et l'échange d'informations, de coopérer avec d'autres institutions et organisations non gouvernementales, de revoir périodiquement l'application de la Convention et de formuler des recommandations pour améliorer la Convention et son application. En date de juin 2006, la Conférence des parties s'était réunie deux fois; un questionnaire sur la Convention et les Protocoles a été distribué et un autre a été approuvé pour distribution. Le Secrétariat de la Conférence (ONUDC) a également préparé un rapport analytique sur les réponses reçues au premier questionnaire. Des informations sur les séances de la Conférence sont fournies sur le site Web de l'ONUDC.

PROTOCOLE CONTRE LA CORRUPTION DE LA COMMUNAUTÉ DES ETATS D'AFRIQUE AUSTRALE POUR LE DÉVELOPPEMENT (SADC)

SADC

RENSEIGNEMENTS CLÉS

Adoption:	le 14 août 2001
Signataires:	13
Ratifications:	9
Entrée en vigueur:	le 6 juillet 2005
Ouvert aux:	Etats membres de la SADC

Site Web pour informations mises à jour: www.sadc.int

La SADC a débuté en tant qu'alliance souple d'Etats, à Lusaka en Zambie en 1980, puis s'est transformée, passant d'une Conférence de coordination à une Communauté pour le développement (SADC) en 1992, par déclaration et traité signés à Windhoek, en Namibie lors d'un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement. Les Etats membres comprennent: l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, la République démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Le Protocole de la SADC contre la corruption a été adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de leur Sommet d'août 2001 qui s'est tenu au Malawi, devenant ainsi le premier traité sous-régional sur la lutte contre la corruption en Afrique. Le SAHRIT (South African Human Rights Trust) a joué un rôle particulièrement important pour son adoption. Le Protocole a été signé par les chefs d'Etat et de gouvernement des 14 Etats membres de la SADC. Il fallait qu'un minimum de neuf pays ratifient le Protocole pour qu'il entre en vigueur et il est devenu opérationnel en juillet 2005.

Le préambule fait remarquer l'incroyable ampleur de la corruption dans la région et ses effets déstabilisants, en particulier du fait qu'elle porte atteinte à la bonne gouvernance. Le Protocole fournit des mécanismes à la fois préventifs et de répression et démontre un certain degré de volonté politique dans la région pour combattre la corruption. Le Protocole vise les trois objectifs suivants: 1) promouvoir la mise en place de mécanismes de lutte contre la corruption à l'échelle nationale; 2) promouvoir la coopération par les Etats parties dans la lutte contre la corruption; et 3) harmoniser la législation nationale contre la corruption dans la région.

LE PROTOCOLE PRÉVOIT LES CATÉGORIES SUIVANTES D'OBLIGATIONS:

Mesures et mécanismes préventifs requis, y compris les suivants:

- élaboration d'un code de conduite pour les agents publics
- transparence dans la passation de marchés publics de biens et de services
- accès facile à l'information publique
- protection des dénonciateurs
- mise en place d'organismes de lutte contre la corruption
- élaboration de systèmes de reddition de compte et de contrôle
- participation des médias et de la société civile
- utilisation de l'éducation et de la sensibilisation du public comme moyen d'introduire une tolérance zéro à la corruption.

Criminalisation

Les Etats parties sont tenus d'établir comme infractions pénales les actes de corruption, y compris les pots-de-vin et la réaffectation de biens par des agents publics, ainsi que le trafic d'influence en ce qui concerne de tels agents publics. Les actes de corruption peuvent également comprendre la corruption d'employés de sociétés du secteur privé et le trafic d'influence de la part de ces personnes. Ils comprennent également l'usage frauduleux ou la dissimulation de biens obtenus par la corruption, ainsi que la participation ou la collaboration à la perpétration d'actes de corruption ou à la conspiration visant la perpétration de tels actes. L'article VI du Protocole incrimine la corruption d'agents publics.

Confiscation et saisie de biens

Le Protocole traite la question des produits du crime en autorisant leur confiscation et leur saisie, ce qui rend plus difficile de bénéficier des produits de la corruption. Les Etats parties s'apporteront entre eux la plus grande assistance possible pour identifier, repérer, libérer, saisir et confisquer des biens, des instrumentalités ou des produits obtenus, dérivés d'infractions ou utilisés lors de la perpétration d'infractions établies conformément au présent Protocole.

Coopération internationale

Les infractions en vertu du Protocole sont supposées être des infractions passibles d'extradition, ce qui fait qu'il est difficile pour les criminels de trouver refuge dans l'un des pays de la SADC. De plus, le Protocole peut servir de base juridique pour l'extradition en l'absence d'un traité bilatéral d'extradition. Le Protocole prévoit aussi la coopération judiciaire et la plus grande entraide judiciaire entre les Etats parties en ce qui concerne des demandes provenant d'autorités chargées d'enquêter sur des actes de corruption et d'intenter des poursuites fondées sur ces actes.

Mécanisme d'application:

Le Protocole exige la mise sur pied d'un comité qui sera composé d'intervenants sous

les auspices du Forum sud-africain contre la corruption (SAFAC), qui devrait aussi être désigné comme l'autorité chargée de mettre le Protocole en application à l'échelle nationale. Les responsabilités du comité comprennent: le rassemblement et la diffusion d'informations et de renseignements sur la corruption parmi les Etats membres; l'organisation de programmes de formation; la mise en place d'un programme d'application du Protocole; et la nécessaire fourniture d'assistance technique aux Etats parties. Le comité doit faire rapport au Conseil sur les progrès réalisés par chaque Etat partie en ce qui concerne sa conformité aux dispositions du Protocole.

PROTOCOLE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)

CEDEAO

RENSEIGNEMENTS CLÉS

Adoption:	le 21 décembre 2001
Ratifications:	1 (en date de juin 2006)
Entrée en vigueur:	Au moment de la ratification par au moins neuf Etats signataires
Ouvert à:	Tout Etat peut adhérer au Protocole
Site Web:	www.ecowas.int

(pas d'informations facilement accessibles sur le Protocole)

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est un organisme régional composé de 15 pays africains qui a été formé en 1975. Seize pays y adhéraient jusqu'à récemment lorsque la Mauritanie s'en est retirée. Le principal objectif de la CEDEAO au moment de sa mise sur pied était de parvenir à l'intégration économique et à un développement partagé de manière à former une zone économique unifiée en Afrique de l'Ouest. Par la suite, le champ d'application a été élargi pour inclure les interactions sociopolitiques et le développement mutuel dans des sphères connexes. Les 15 nations suivantes en sont membres: Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

Le Protocole sur la lutte contre la corruption de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a été adopté avec l'objectif de renforcer les mécanismes effectifs pour prévenir, supprimer et éradiquer la corruption dans chacun des Etats parties grâce à la coopération entre eux.

Le Protocole appelle à l'harmonisation, de la part des Etats parties de leurs lois nationales sur la lutte contre la corruption, pour permettre l'adoption de mesures préventives efficaces contre la corruption et des sanctions proportionnelles et dissuasives.

LES OBLIGATIONS DES PARTIES SE RÉPARTISSENT DANS LES CATÉGORIES SUIVANTES:

Mesures préventives

Le Protocole de la CEDEAO prévoit des mesures préventives dans les secteurs public et privé. Celles-ci comprennent pour le secteur public l'obligation de déclarer ses avoirs et d'établir des codes de conduite. Les autres exigences comprennent: l'accès à l'information, la protection des dénonciateurs, les normes sur les marchés publics, la transparence dans le financement des partis politiques, la participation de la société civile et de nombreuses autres exigences. Le Protocole exige aussi que des autorités nationales indépendantes de lutte contre la corruption soient établies, maintenues et renforcées.

Criminalisation

Le Protocole exige la criminalisation de toute une gamme d'infractions concernant les agents publics ou les employés de sociétés du secteur privé, notamment les pots-de-vin, le trafic d'influence et la complicité dans la perpétration d'infractions. Le Protocole exige également que les Etats parties établissent le détournement de biens par un agent public comme étant une infraction ainsi que les infractions de comptabilité et de blanchiment d'argent. Les Etats doivent aussi interdire et sanctionner la corruption des agents publics étrangers. Des dispositions supplémentaires portent sur la protection des témoins et des victimes, les sanctions efficaces et la responsabilité des personnes morales.

Coopération internationale

Le Protocole de la CEDEAO procure un cadre de coopération internationale qui pourrait améliorer l'entraide en matière de détection et de répression au sein de l'Afrique de l'Ouest ainsi qu'avec d'autres parties de l'Afrique. Ceci comprend l'assistance et la coopération concernant les infractions d'enrichissement illicite et de corruption d'agents publics étrangers. Il prévoit aussi un cadre pour la confiscation et la saisie des avoirs et l'extradition.

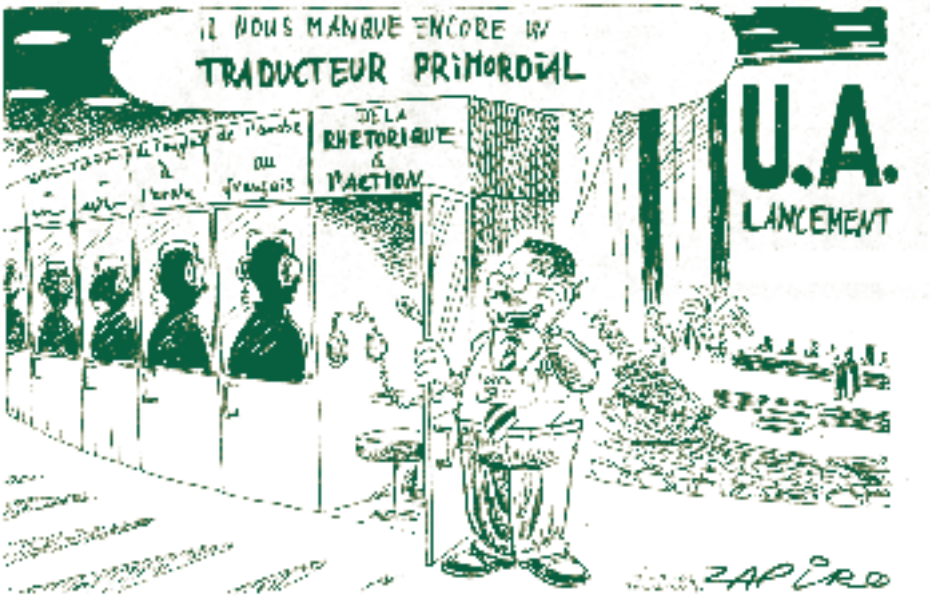
Mécanisme de suivi

Le Protocole prévoit l'établissement d'une Commission technique pour surveiller l'application au niveau à la fois national et sous-régional, ainsi que le rassemblement et la diffusion d'informations, l'organisation de programmes de formation et la fourniture d'assistance aux Etats parties. La Commission technique doit être composée d'experts de ministères des finances, de la justice, des affaires intérieures et de la sécurité et elle doit se rencontrer au moins deux fois par an.

La question de la corruption est aussi abordée sur une base sous-régionale, mais de manière plus diffuse dans le Protocole de la CEDEAO sur le mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits, le maintien de la paix et la sécurité, adopté le 10 décembre 1999.

COMMENT LES INSTRUMENTS COMPARENT-ILS SUR LE PLAN DE LEUR COUVERTURE ET DU TRAITEMENT DES QUESTIONS?

Un guide comparatif préparé par l'Institute for Security Studies (ISS) en Afrique du Sud compare les dispositions de la Convention de l'UA et de la Convention de l'ONU et des deux Protocoles et fournit de précieux conseils sur cette question. Voir référence en annexe.



4 Le recouvrement d'avoirs obtenus illégalement est toujours précédé de trois étapes: 1) des mesures d'enquête pour localiser les avoirs; 2) des mesures préventives pour immobiliser les avoirs (gel, saisie); et 3) la confiscation. Ce n'est que lorsque ces trois étapes sont menées à bien que le recouvrement des produits du crime est possible.

5 Chaque signataire doit fournir au Secrétaire général de l'ONU des copies de toutes les lois et tous les règlements qui donnent effet à ces dispositions et de toutes les modifications subséquentes (art. 60). La discussion présente sur le recouvrement d'avoirs s'appuie sur des articles non publiés de Tim Daniels et Alan Perry de la firme d'avocats Kendall Freeman.

III.

DÉFIS POUR LA MISE EN OEUVRE DES CONVENTIONS ET RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer pour s'assurer que la ratification, la mise en œuvre et la surveillance des conventions restent des questions prioritaires à l'ordre du jour des gouvernements. Bien d'autres questions s'arrachent l'attention du gouvernement, et l'on ne peut pas présumer que la volonté politique au cours d'une longue période ne fléchira pas. Les organisations de la société civile doivent exercer des pressions sur les acteurs clés, mobiliser les sympathisants et attirer l'attention des médias.

Les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel pour s'assurer que les gouvernements prennent des mesures en ce qui concerne:

- la signature – (de la Convention de l'UA)
- la ratification ou l'adhésion
- la transposition en lois et pratiques
- la mise en place de mécanismes de surveillance efficaces
- la participation de la société civile aux mécanismes de surveillance

Le travail de la société civile sur ces points est difficile car il implique la promotion d'instruments et processus juridiques qui sont en partie très techniques et que les citoyens ordinaires peuvent juger comme dépassant leur entendement, leur expérience et leur champ d'intérêt. Ce qui est également difficile, c'est que les dispositions des conventions sont souvent formulées en termes généraux et que par conséquent les organisations de la société civile et leurs gouvernements doivent interpréter ces exigences et trouver les moyens de vérifier si le gouvernement a fait ce qu'exige la convention.

Pour tirer parti des conventions, les organisations de la société civile doivent mettre au point des stratégies de communication et de plaidoyer efficaces. Il faut pour cela bien saisir les défis que représente la mise en œuvre des conventions.

QUELS SONT LES DÉFIS PRATIQUES CONCERNANT LA RATIFICATION ET LA MISE EN ŒUVRE DES CONVENTIONS POUR LES GOUVERNEMENTS?

Pour remplir leurs obligations aux termes des conventions contre la corruption, les gouvernements nationaux ont généralement besoin d'adopter de nouvelles lois et de nouvelles structures, politiques et pratiques ou d'améliorer ces dernières. Ils doivent aussi s'assurer qu'ils ont les ressources adéquates pour les ministères chargés du suivi et qu'une attention suffisante est portée à ces ministères pour qu'ils puissent faire face à leurs nouvelles obligations. La mise en œuvre des conventions contre la corruption exige un engagement considérable de la part du gouvernement, en particulier dans le cas des vastes conventions comme celles de l'UA et de l'ONU qui portent sur des questions relevant de toute une gamme de responsabilités ministérielles. La transposition des dispositions des conventions en lois et pratiques pourrait exiger l'allocation d'importantes ressources humaines et financières à l'analyse, à l'élaboration de projets de loi, y compris des crédits budgétaires, au pilotage de ces projets de loi devant le Parlement, et à l'adoption par l'exécutif de modifications appropriées aux règlements et directives. Ces défis exigent des efforts soutenus de la part des hauts échelons pour s'assurer que la convention est prise au sérieux et qu'on lui accorde la priorité. Sur le plan opérationnel, il sera nécessaire d'avoir du personnel chevronné provenant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif pour que les réformes aboutissent.

Parmi les défis associés à la ratification et la mise en œuvre, on compte ce qui suit

- les dirigeants doivent faire preuve d'une volonté politique suffisante et envoyer un message clair et net aux ministres, hauts fonctionnaires et représentants élus concernant l'appui qu'ils accordent à la convention. Ce n'est pas toujours le cas;
- les responsables gouvernementaux doivent veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises. Leur attention pourrait être détournée par d'autres affaires gouvernementales, et ils pourraient ne pas donner aux conventions la priorité qu'elles méritent;
- la mise en œuvre pourrait être onéreuse et compliquée. Les responsables gouvernementaux pourraient êtres réticents à investir le temps et l'argent nécessaires;
- les adversaires des programmes de lutte contre la corruption pourraient chercher à entraver ou retarder chacune des étapes, en particulier la mise en œuvre. Chaque étape de la mise en œuvre devient plus controversée que la précédente. La signature d'une convention contre la corruption est habituellement une étape populaire. La ratification législative pourrait susciter les premiers signes d'opposition. L'adoption des lois d'application pourrait rencontrer une résistance accrue. L'exécution des lois est toujours l'étape la plus difficile;
- les retards dans la mise en œuvre qu'accusent certains pays peuvent servir d'excuse à d'autres pays pour retarder leurs propres mesures de mise en œuvre.

QUELLES SONT LES ÉTAPES À SUIVRE POUR RENDRE UNE CONVENTION EFFECTIVE ET QUEL EST LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE?

NÉGOCIATION

Une convention est négociée par un groupe d'Etats, généralement au sein d'un cadre institutionnel.

La phase de négociation est terminée pour les trois Conventions et les deux Protocoles sur lesquels porte ce guide. Il est possible cependant que des ententes ou Protocoles supplémentaires puissent être négociés à l'avenir, suivant les besoins.

Rôle de la société civile: Les organisations de la société civile doivent jouer un rôle dans les négociations en élaborant des propositions concernant les dispositions des conventions, en les présentant aux gouvernements et organismes de négociation, et en appuyant ces positions avec des activités de plaidoyer. C'est ainsi que Transparency International a contribué aux négociations de la Convention de l'UA et de la Convention de l'ONU.

RÔLE DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL DANS LES NÉGOCIATIONS DE LA CONVENTION DE L'UA ET DE LA CONVENTION DE L'ONU

Transparency International a obtenu le statut d'observateur lors des négociations à la fois de la Convention de l'UA et de celle de l'ONU. En novembre 2001 et septembre 2002, des représentants de Transparency International ont participé activement à deux réunions d'experts à Addis-Abeba pour discuter des versions préliminaires de la Convention de l'Union Africaine et ont fait des interventions orales sur de nombreux sujets lors de ces réunions. L'équipe de TI, qui comprenait des avocats du Cameroun et du Zimbabwe, avait également préparé des commentaires écrits pour le Secrétariat de l'UA afin que celui-ci les distribue aux délégués. Certaines de ces propositions se sont reflétées dans le texte définitif de la Convention de l'UA, entre autres les propositions sur l'enrichissement illicite, l'accès à l'information, le financement des partis politiques, la société civile et les médias, les garanties de procès équitable et le mécanisme de suivi.

Des représentants de TI étaient aussi présents aux sept séances de négociation du comité spécial de l'ONU pour la négociation de la Convention des Nations Unies contre la corruption réuni à Vienne de janvier 2001 à septembre 2003. Les représentants de TI ont fait des présentations orales, émis des commentaires détaillés par écrit et rencontré les délégations pour expliquer leurs positions. TI a également distribué des prises de position aux sections nationales de TI du monde entier pour que celles-ci les remettent à leur gouvernement national. Les délégations ont tenu compte des articles et déclarations de TI et certaines d'entre elles les ont intégrés dans leurs prises de position.

ADOPTION

Une fois que les Etats négociateurs parviennent à une entente, la convention est placée devant une assemblée des Etats participant au processus de conclusion de traités et devient un acte formel par lequel ils expriment leur consentement et par lequel la forme et le contenu du traité proposé sont établis. Les traités négociés au sein d'une organisation internationale sont habituellement adoptés par résolution d'un organisme représentatif. Les membres de l'organisation constituent les principales parties potentielles au traité.

Cette étape a été franchie pour les trois conventions et les deux Protocoles dont il est question dans ce guide.

Rôle de la société civile: Aucune mesure n'est actuellement nécessaire en Afrique. Lorsque cela sera le cas, les organisations de la société civile devront exercer des pressions au niveau national et international pour veiller à l'adoption d'un instrument international contre la corruption.

SIGNATURE

Lorsqu'une convention a été adoptée, elle est alors ouverte à la signature par les Etats. Cette étape indique leur intention de devenir des parties à la convention. Cette mesure est prise généralement par l'exécutif du gouvernement généralement sujet á une date limite, après laquelle les Etats désirant devenir membres doivent le faire par adhésion.

Au cours de la période 2006-2007, on s'attend à ce que la signature reste à l'ordre du jour dans un grand nombre de pays en Afrique en ce qui concerne la Convention de l'UA. En date d'août 2006, environ un quart des pays africains n'avaient pas encore signé la Convention de l'UA. La Convention de l'ONU et la Convention CTO ne sont plus ouvertes à la signature.

Rôle de la société civile: Dans les pays qui n'ont pas encore signé la Convention de l'UA, les organisations de la société civile doivent faire campagne au niveau national et international pour encourager les gouvernements à agir.

RATIFICATION OU ADHÉSION

Pour devenir partie à une convention, et ainsi être tenu de respecter ses exigences lorsqu'elle entrera en vigueur, un Etat doit exprimer son consentement à être lié par le traité par ratification de la convention ou adhésion à celle-ci. Les procédures auxquelles on a recours pour arriver à cette fin sont présentées dans les lois nationales et supposent souvent l'approbation par un organe législatif national après l'étude du texte. Le processus d'approbation comprend parfois l'adoption d'une loi nationale. La publication dans une gazette officielle peut parfois être requise dans le cadre du processus. L'adhésion est un acte par lequel un Etat accepte l'offre ou la possibilité de devenir partie à un traité né-

gocié et signé par d'autres Etats. Cela se produit généralement après l'entrée en vigueur du traité.

En ratifiant un traité ou en y adhérant, un Etat devient un «Etat partie» au traité. Parfois les Etats ratifient avec des «réserves», mentionnant qu'ils considèrent certains passages ou articles de l'instrument comme non applicables ou non contraignantes dans leur cas. La convention peut préciser des réserves possibles. Sinon, la Convention de Vienne sur le droit des traités s'applique. Celle-ci prévoit que toute réserve faite ne devrait pas être incompatible avec l'objet et le but du traité.

Au cours de 2006-2007, la ratification de la Convention de l'UA et de la Convention de l'ONU restera à l'ordre du jour dans de nombreux pays africains. Le rythme auquel se fait la ratification de la Convention de l'UA s'est avéré très décevant.

Pour ce qui est de la Convention de l'ONU, une majorité des pays africains ne l'a pas encore ratifiée, alors que la région africaine a été la mieux représentée en ce qui concerne les ratifications jusqu'en août 2006 (22 ratifications). Il en va de même, mais à un moindre degré, pour la Convention CTO qui, en août 2006, n'avait toujours pas été ratifiée par un certain nombre de pays africains dont les suivants: Angola, Burundi, Congo, Guinée Bissau, Mozambique, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie et Zimbabwe.

Rôle de la société civile: Dans les pays qui n'ont pas encore ratifié la Convention de l'UA ni la Convention de l'ONU, les organisations de la société civile doivent faire campagne au niveau national et international pour promouvoir une telle démarche. Les activités à envisager pour promouvoir la ratification sont présentées ci-dessous au Chapitre V.

DÉPÔT D'UN INSTRUMENT DE RATIFICATION OU D'ADHÉSION

L'étape finale dans le processus de ratification consiste généralement pour le gouvernement du pays adhérent à déposer un instrument de ratification auprès d'une institution ou d'un bureau désigné dans le traité. Il est à noter que les pays font parfois d'importantes réserves lorsqu'ils déposent leur instrument de ratification, ce qui affecte leurs obligations découlant des traités.

Au cours de 2006, on s'attend à ce que la question du dépôt reste à l'ordre du jour à la fois pour la Convention de l'UA et la Convention de l'ONU, étant donné que de nombreux pays n'ont pas encore ratifié ces conventions. Il en est de même pour la Convention CTO.

Rôle de la société civile: Dans les pays qui n'ont pas encore ratifié les Conventions ou qui les ont ratifiées, mais n'ont pas encore déposé leur instrument de ratification, les organisations de la société civile doivent rappeler à leur gouvernement que l'acte de ratification au niveau national n'est pas suffisant et que l'instrument de ratification doit être déposé. Il n'est pas rare que le dépôt se fasse très longtemps après la ratification.

ENTRÉE EN VIGUEUR

Une convention s'applique à des Etats qui l'ont ratifiée seulement lorsqu'elle est entrée en vigueur, ce qui exige habituellement la ratification par un nombre minimum d'Etats. La convention précise combien de ratifications doivent être déposées avant qu'elle ne puisse entrer en vigueur. Elle indiquera également le temps qui doit s'écouler entre le dépôt de l'instrument et l'entrée en vigueur effective. S'il y a d'autres pays adhérents, la convention peut aussi fixer le temps qui doit s'écouler avant l'entrée en vigueur dans ces pays.

Pour la Convention de l'ONU, la 30e ratification a été déposée le 15 septembre 2005 avec l'entrée en vigueur 90 jours plus tard, soit le 14 décembre 2005. La Convention CTO est entrée en vigueur le 29 septembre 2003 et le Protocole de la SADC le 6 juillet 2005.

Les 15 ratifications requises pour l'entrée en vigueur de la Convention de l'UA ont été atteintes en juillet 2006 et l'entrée en vigueur a eu lieu le 5 août 2006. Le Protocole de la CEDEAO entrera en vigueur lorsque neuf Etats signataires au moins l'auront ratifié.

Rôle de la société civile: Au cours de la phase de négociation des conventions, les organisations de la société civile doivent essayer d'influencer les discussions pour s'assurer que le nombre minimum de ratifications nécessaires pour l'entrée en vigueur n'est pas trop élevé. Lorsque l'entrée en vigueur a lieu, les groupes de la société civile doivent profiter de l'occasion pour attirer l'attention du public sur la convention et le fait que les pays qui l'ont ratifiée sont maintenant liés par cette convention.

TRANSPOSITION DANS LA LOI

Avant ou après la ratification, les Etats parties doivent examiner si leur législation nationale est compatible avec les exigences de la Convention et apporter toutes les modifications nécessaires aux lois visées par la Convention.

Dans de nombreuses constitutions, la ratification d'un traité fait qu'il devient un élément de la législation nationale et certains pays donnent aux traités priorité sur la législation nationale. Par exemple, l'article 45 de la Constitution du Cameroun donne aux traités ratifiés priorité sur la législation nationale. Certains Etats transposent les exigences des conventions dans la législation nationale en complétant ou en modifiant les lois existantes, sans invoquer les termes spécifiques de la convention. D'autres «adoptent» ou «intègrent» la convention dans la législation nationale, de manière à ce que ses termes restent intacts et qu'ils soient formellement validés dans le système juridique national.

Il reste à faire un travail considérable sur ce plan dans les pays d'Afrique en ce qui concerne la Convention de l'UA et la Convention de l'ONU, ainsi que la Convention CTO des Nations Unies et les deux Protocoles, pour transposer dans les lois et pratiques les exigences qui ont été acceptées.

Rôle de la société civile: Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle en rappelant à leur gouvernement à faire de la mise en œuvre une priorité mais aussi en exerçant des pressions pour la mise en oeuvre des normes les plus élevées plutôt que les moins élevées.

Pour aider à convaincre les gouvernements de mettre les conventions en œuvre, les organisations de la société civile doivent entreprendre leur propre recherche et analyse sur les lois, politiques et pratiques existantes, et voir dans quelle mesure elles répondent aux exigences des conventions. Cela peut constituer la base des propositions qu'elles feront au gouvernement au sujet des modifications qui doivent être apportées et des commentaires qu'elles présenteront sur les positions du gouvernement. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important en influençant l'interprétation des exigences des conventions au niveau national et, plus particulièrement, en contribuant au processus de rédaction des lois, règlements et directives entrepris par le gouvernement. Lorsqu'il est question de multiples conventions, la tâche est plus compliquée. Des discussions sur l'interprétation des exigences des conventions se trouvent au chapitre VI ci-dessous.

TRANSPOSITION NATIONALE DANS LES STRUCTURES, POLITIQUES ET PRATIQUES INSTITUTIONNELLES

Mis à part le changement du cadre législatif si nécessaire, les Etats doivent examiner les politiques et pratiques des institutions des Etats et apporter les modifications nécessaires pour qu'elles répondent aux exigences des Conventions. Cela consistera entre autres à s'assurer que les interdictions juridiques sont réellement observées. Les gouvernements doivent fournir des fonds et du personnel aux organisations qui administreront les programmes de lutte contre la corruption.

Sur ce plan à nouveau, il reste énormément de travail à faire dans les pays d'Afrique pour transposer les exigences de la Convention de l'UA, de la Convention de l'ONU et des autres instruments dans les politiques et la pratique.

Rôle de la société civile: Alors que les lois établissent un cadre important, la question clé est de savoir si les exigences des conventions sont transposées dans les politiques et pratiques, et les organisations de la société civile doivent être particulièrement actives à ce stade. Simultanément, il peut être particulièrement difficile à ce stade d'obtenir des informations nécessaires pour défendre leur cause. Comme pour ce qui est de la transposition des conventions dans les lois, les organisations de la société civile doivent entreprendre leur propre recherche et analyse sur les institutions, politiques et pratiques existantes, et voir dans quelle mesure elles répondent aux exigences des conventions. Ceci peut constituer la base des propositions qu'elles feront au gouvernement au sujet des modifications nécessaires.

INITIATIVES DE RÉFORME LÉGISLATIVE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE: EXEMPLES DU KENYA ET DE L'AFRIQUE DU SUD

Les organisations de la société civile africaine ont influé sur la législation gouvernementale dans des domaines clés que visent les Conventions de l'UA et de l'ONU. L'entrée en vigueur des deux conventions encouragera sensiblement leurs efforts. Parmi les activités de la société civile, notons l'analyse des lois existantes, l'élaboration de lois types et la mobilisation de coalitions de la société civile pour appuyer les efforts de réforme.

Au Kenya, la loi sur le processus de passation des marchés de 2004 a constitué un point central de réforme. Le Centre pour la gouvernance et le développement (CGD) a mené une importante initiative de la société civile axée sur cette loi. Le Centre a demandé à un éminent juriste kenyan d'analyser l'avant-projet de loi, et ce dernier a relevé de sérieuses lacunes dans le texte. L'avocat a remarqué par exemple l'absence de protection pour les dénonciateurs. À partir de cette analyse, le CGD a mobilisé une coalition d'organisations de la société civile pour appuyer les amendements proposés au projet de loi sur la passation des marchés. La question n'est toujours pas réglée. Dans un autre cas d'importance lié aux efforts de lutte contre la corruption, l'intégrité du secteur public, TI Kenya a mené des efforts pendant deux ans pour la promulgation de la loi sur l'intégrité des agents publics.

En Afrique du Sud, l'accès à l'information a fait l'objet d'une campagne de la société civile à l'échelle du pays qui a abouti à l'adoption d'une des lois les plus progressistes au monde sur le sujet. En 1996, l'IDASA (Institute for Democracy in South Africa) a catalysé la création d'une petite coalition qui a mené à la formation du groupe ODCG (Open Democracy Campaign Group) ayant pour but de faire campagne pour une démocratie ouverte, rassemblant diverses organisations préoccupées par la justice sociale afin de promouvoir le projet de loi sur la démocratie ouverte, qui en était alors au point mort. Celles-ci ont établi des relations avec un groupe d'étude du gouvernement sur la démocratie ouverte, des membres du Parlement et des comités travaillant sur la loi et se sont assurées de présenter des options stratégiques constructives. Elles ont travaillé de forme particulièrement cohésive entre elles afin de présenter leur dossier, y compris par une division efficace du travail entre les groupes. La loi sur l'accès à l'information de l'Afrique du Sud qui en a résulté vise les trois branches du gouvernement, les organismes provinciaux et locaux ainsi que tout organisme public qui exerce ses fonctions dans le cadre de la loi. D'autre part, conformément à cette même tendance, la loi de l'Afrique du Sud accorde l'accès à l'information détenue par des organismes privés si celle-ci est nécessaire à l'exercice ou à la protection de droits, quels qu'ils soient.

CONFÉRENCE DES ETATS PARTIES

La Conférence des Etats parties se compose des pays qui ont signé et ratifié une convention. Elle est convoquée pour discuter d'importantes questions en rapport avec la convention, entre autres les procédures pour le suivi et l'examen du statut de la mise en œuvre de la convention. On peut convoquer une ou plusieurs réunions de toutes les parties à une convention ou, à l'occasion, de tous les signataires, pour établir les règles de procédure et suivre et réviser le statut d'une convention.

La Convention de l'UA et les Protocoles n'exigent pas explicitement une Conférence des Etats parties.

Le chapitre VII de la Convention de l'ONU prévoit qu'une Conférence des Etats parties doit être convoquée dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention et que d'autres doivent l'être régulièrement par la suite. Cette Conférence vise à améliorer la coopération entre les Etats parties et à promouvoir et examiner l'application de la Convention de l'ONU. Un projet de règlement intérieur a été adopté pour la Conférence en janvier 2006, et sera adopté par la première Conférence qui doit avoir lieu en décembre 2006. La Convention CTO prévoit simplement qu'une Conférence des parties doit être convoquée au cours de l'année qui suit l'entrée en vigueur de la Convention. La conférence pour la Convention CTO s'est réunie deux fois et se réunira une troisième fois en octobre 2006.

Rôle de la société civile: Il est important que les organisations de la société civile fassent connaître leurs opinions sur l'importance du suivi mené par les parties aux conventions et participent au débat public. Voir également la section ci-dessous sur la surveillance. Les règlements et procédures adoptés pour la Conférence sur la Convention de l'ONU déterminent si votre organisation peut demander des lettres de créances pour assister aux conférences des Etats parties.

SUIVI ET SURVEILLANCE AU NIVEAU INTERGOUVERNEMENTAL

Tous les instruments dont il est question ici fournissent un processus d'examen et de suivi institutionnalisé, même si cela se présente sous différents formats. Il existe en outre le processus d'examen MAEP du NEPAD. Ce genre de surveillance est nécessaire pour s'assurer que les Etats mettent bien leurs engagements en pratique. Les processus d'évaluation intergouvernementaux pour les conventions sur la lutte contre la corruption comprennent généralement les éléments suivants: 1) les réponses du gouvernement à un questionnaire; 2) l'examen des réponses par un secrétariat et/ou une sélection d'experts;; 3) la préparation d'un rapport sur la performance du pays; 4) un examen du rapport par un organe d'examen, souvent composé d'autres représentants gouvernementaux («examen par les pairs»); l'examen peut aussi comporter une visite du pays pour mieux connaître la situation actuelle («examen sur place)» et 5) l'adoption et la publication du rapport.

Pour cela, les Etats doivent engager des ressources, tant pour appuyer l'organisme d'examen que pour rassembler l'information au sujet de leur propre performance d'examen. De plus, lorsque l'organisme de surveillance juge que la performance des Etats n'est pas suffisante, les gouvernements peuvent être appelés à consacrer plus de ressources pour corriger les déficiences avérées ou éventuelles. Le fait qu'un nombre croissant de pays sont couverts par de multiples conventions et font l'objet de multiples processus d'examen représente un nouveau défi, difficilement gérable même pour les pays les plus développés. Comme les processus de négociation, d'application et de surveillance peuvent être coûteux en termes de ressources humaines et financières, certains pays moins développés peuvent demander une assistance financière et technique permettant la participation, la gestion du processus et, si nécessaire, la mise en place des réformes recommandées. Une telle assistance, fournie par les pays plus développés, pourrait être pour les pays moins développés une condition préalable à leur participation aux conventions internationales sur la lutte contre la corruption à toutes les étapes, depuis les négociations jusqu'à la surveillance en passant par l'application.

Deux processus d'examen liés aux Conventions sont actuellement en cours en Afrique, tous les deux à des étapes préliminaires, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) du NEPAD et le processus d'examen de la Convention CTO des Nations Unies. Les deux continueront certainement à progresser. Les processus d'examen de la Convention de l'UA et de la Convention de l'ONU et des deux Protocoles doivent encore être adoptés. Pour ce qui est de la Convention de l'ONU, cela pourrait être un sujet abordé à la première Conférence des Etats parties qui doit avoir lieu en décembre 2006.

Rôle de la société civile: Les organisations de la société civile devraient apporter leur contribution à la fois à l'élaboration et au maintien des processus d'examen et aux processus d'examen eux-mêmes. En 2006-2007, en particulier, les organisations de la société civile devraient exercer des pressions pour veiller à ce qu'un système de surveillance efficace soit rapidement adopté pour la Convention de l'ONU, ainsi que pour la Convention de l'UA suivant son entrée en vigueur. Cela consiste entre autres à suggérer un concept qui assurera l'efficacité du processus.

Une fois un système adopté, les organisations de la société civile devront aussi veiller à ce que ce système soit doté de ressources adéquates et à l'évolution constante de son efficacité. Elles devraient aussi veiller à ce qu'elles puissent apporter leurs propres points de vue indépendants au sujet de la performance du pays par rapport au processus d'examen. Cela devrait être de préférence une contribution reconnue officiellement. À la fin du processus, les groupes de la société civile devraient faire connaître les évaluations et recommandations des pays et faire pression pour qu'un suivi soit assuré. Le rôle de la société civile à différentes étapes du système de surveillance est abordé dans les paragraphes suivants.

- Réponses du gouvernement aux questionnaires
  Dans la plupart des processus d'examen, les gouvernements sont tenus de fournir des réponses à des questionnaires. Dans le processus MAEP du NEPAD, il est pré-

vu que la société civile fournisse ses contributions aux réponses du gouvernement. À présent, les réponses du gouvernement à ce processus et au processus de surveillance de la Convention CTO des Nations Unies ne sont pas rendues publiques, mais au fil des ans, on s'attend à ce qu'une telle publication devienne standard.

Rôle de la société civile: Les organisations de la société civile peuvent aider à maintenir «l'honnêteté» du gouvernement en surveillant les réponses accessibles au public et en présentant au gouvernement, à l'organisme de surveillance et au public des commentaires sur celles-ci. Si le gouvernement n'accepte pas de publier son auto-évaluation, les organisations de la société civile doivent insister pour qu'il en donne les raisons. Les groupes de la société civile doivent aussi préparer, remettre et publier leurs propres réponses aux questionnaires.

- Rapports publiés

  Jusqu'à présent, deux rapports du NEPAD ont été publiés, l'un pour le Ghana et l'autre pour le Kenya. Les réponses au premier questionnaire sur la Convention CTO sont disponibles sur le site Web de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Dans d'autres systèmes de surveillance, comme ceux de l'OEA dans les Amériques, du Conseil de l'Europe et de l'OCDE pour les pays industrialisés, les rapports écrits résultants de la surveillance sont publiés sur les sites Web des organisations respectives.

  Rôle de la société civile: Les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer en s'assurant que les rapports sur la surveillance sont publiés. Les groupes de la société civile devraient eux-mêmes faire connaître ces rapports, leurs conclusions et recommandations et exercer des pressions sur les gouvernements pour qu'ils prennent des actions et apportent les changements requis. Si leur gouvernement ne prend aucune mesure au cours d'une période raisonnable, les groupes de la société civile doivent faire savoir que le gouvernement ne respecte pas ses obligations internationales.

IV.

ELABORATION D'UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER

Votre organisation peut jouer un rôle important dans la promotion de la signature, de la ratification, de la mise en œuvre et de la surveillance des conventions sur la lutte contre la corruption. À cette fin, vous devez élaborer des stratégies de communications et de plaidoyer efficaces. Ceci passe par la préparation d'un plan stratégique précisant les objectifs de votre plaidoyer. Les principales étapes permettant de dresser un tel plan sont décrites ci-après.

IDENTIFIER LES QUESTIONS CLÉS À PARTIR DE RECHERCHES

Pour élaborer un plaidoyer portant sur la ratification ou l'adhésion, votre organisation doit déterminer en quoi consiste le processus du pays en question: est-il déjà en cours; si oui, à quelle étape en est-il; sinon, pourquoi n'est-il pas encore enclenché?

Pour un plaidoyer concernant la mise en œuvre, votre organisation doit d'abord déterminer quelles améliorations doivent être apportées au système national pour qu'il réponde aux exigences et aux normes des deux Conventions et décider des domaines prioritaires à vos yeux. Par exemple, même si la législation nationale est insuffisante dans de nombreux domaines, il sera probablement plus efficace de mettre l'accent sur quelques domaines clés. Votre organisation devra aussi posséder une compréhension solide des processus de décision des pouvoirs législatif et exécutif du pays en question, y compris ceux qui portent sur l'élaboration du budget et l'affectation des ressources.

Une fois cette évaluation initiale terminée, si votre organisation a l'intention d'effectuer des campagnes continues, elle pourra alors entreprendre des recherches ou des contrôles plus ponctuels pour mettre à jour ses constatations initiales.

IDENTIFIER LES ACTEURS CLÉS

Pour parvenir à exercer une influence sur la signature, la ratification, la mise en œuvre et le suivi des conventions, il est important d'identifier les acteurs jouant un rôle clé dans les processus décisionnels. Selon l'étape où en sont le processus de la convention et le système politique du pays, les acteurs clés peuvent comprendre le président ou le premier ministre, les différents ministères, cabinets ou l'assemblée législative. Parmi les autres représentants du gouvernement pouvant influer directement ou indirectement sur les processus de ratification et de mise en œuvre se trouvent les ministres de la justice, des finances et des affaires étrangères, de même que les agents publics qui travaillent le plus étroitement avec eux sur des questions pertinentes.

Il est souhaitable d'identifier les acteurs précis qui sont chargés de faire progresser le processus ou ceux susceptibles de le faire, et d'essayer de travailler avec eux. Les travaux liés à la ratification et à la mise en œuvre nécessiteront sans doute des efforts propres à influencer les acteurs, tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif, afin d'intervenir dans la rédaction des lois, des règlements, des politiques et des pratiques. Il est possible que de nombreux intervenants entrent en jeu, étant donné l'étendue des Conventions de l'ONU et de l'OEA. L'application des mesures préventives pourrait à elle seule exiger la participation de toutes les institutions gouvernementales ou de la plupart d'entre elles.

Si les organisations de la société civile n'ont pas directement accès aux décideurs clés, elles doivent alors déterminer si elles peuvent établir un lien indirect avec eux par l'intermédiaire d'autres relations déjà existantes.

IDENTIFIER LES PUBLICS ET MESSAGES CLÉS

Il existe différentes façons d'envisager un plaidoyer et les choix retenus varieront d'un pays à un autre, d'un groupe à un autre et d'un sujet à un autre. La question est de savoir comment persuader le public ciblé d'entreprendre les mesures souhaitées.

Dans certains pays et pour certains dossiers, il peut s'avérer productif d'adopter une attitude de coopération avec le gouvernement. Dans ces cas, les organisations de la société civile peuvent préférer cibler les décideurs clés au travers d'une campagne d'information informelle. Dans d'autres pays ou pour d'autres dossiers, il peut s'avérer nécessaire d'interpeller publiquement les responsables gouvernementaux, comme par exemple lorsqu'ils semblent retarder l'action de manière délibérée. Dans ce cas, les organisations pourront chercher à mobiliser les citoyens par le biais des médias et des programmes d'éducation publique.

Lors de l'élaboration des messages, Il est important de faire ressortir certains avantages clés en termes d'amélioration de la qualité de vie que le pays pourrait retirer de la ratification et de l'application des conventions. Si le dossier progresse lentement, il sera également opportun de répandre le message concernant l'urgence du besoin d'agir.

IDENTIFIER LES MOYENS ET LES RESSOURCES POUR TRANSMETTRE LES MESSAGES

Une fois que votre organisation aura identifié les acteurs et messages clés, conformément aux paragraphes qui précèdent, elle devra déterminer comment faire en sorte que ces personnes accordent à ces questions la priorité voulue.

Les contacts directs avec le pouvoir exécutif et les membres du Parlement.
Ces contacts peuvent avoir lieu au cours de rencontres personnelles et de brèves séances d'information de même que par des recherches approfondies, des lettres et des appels téléphoniques.

Les documents de formation et les cours.
Une façon très efficace d'influencer les décideurs gouvernementaux à différents niveaux de responsabilité et de gouvernement est de leur fournir des documents de formation et d'offrir des cours sur les conventions contre la corruption.

Les activités publiques.
Celles-ci comprennent les rassemblements, les ateliers, les concerts et autres événements publics de même que la conception d'affiches, de cartes postales, de dépliants et autres ressources de promotion. Des exemples d'activités publiques émanant des sections nationales de TI en Afrique se trouvent à la section Outils à la fin du présent chapitre, de même que dans les pages Web de TI décrivant ses activités à l'occasion de la Journée internationale contre la corruption.

La communication électronique.
Celles-ci comprennent les sites Web et le courrier électronique (e-mails). Bien utilisés, ces moyens de communication peuvent mobiliser en peu de temps le soutien d'une grande variété de groupes et de personnes.

La collaboration avec les médias.
La couverture dans la presse écrite et audiovisuelle peut s'avérer l'une des façons les plus efficaces de transmettre votre message. Il vous faut toutefois envisager cette éventualité avec prudence. Dans certains cas, la couverture médiatique peut nuire à vos efforts visant à influencer la politique et les pratiques gouvernementales.

Divers moyens permettent de transmettre les messages aux médias et de les véhiculer par leur entremise, notamment:

- des communiqués de presse, sites Web et conférences de presse. Voir la section Outils à la fin des chapitres V et VI;
- les sondages et rapports spéciaux, par exemple le rapport sur les conventions dans les Amériques au chapitre VI;
- les réunions informelles et ateliers publics;
- les lettres à la rédaction, articles de journaux ou articles d'opinion. Voir des modèles de lettres à la rédaction et articles d'opinion dans la section Outils à la fin du présent chapitre et du chapitre V;

Pour faire passer le message, la présentation doit être simple et concise et faire usage des répétions afin d'en accroître l'impact.

ETAPES PERMETTANT D'OBTENIR UNE COUVERTURE MÉDIATIQUE

- Analysez quels types de média atteignent votre audience cible le plus efficacement et quel genre de contenu est le plus approprié.
- Choisissez des dates clés pour contacter les médias.
- Ciblez les journalistes qui s'intéressent à votre sujet particulier ou qui ont publié des articles sur votre organisation. Passez vos appels le matin ou en fin d'après-midi, soyez persévérant pour entrer directement en communication avec eux et ne vous contentez pas de laisser un message à la réception.
- Si vous organisez un événement médiatique, téléphonez-leur deux fois avant la date prévue mais pas trop à l'avance – la première fois une semaine avant l'événement et ensuite un ou deux jours avant celui-ci.
- Essayez de faire inscrire votre activité dans les agendas de planification afin qu'elles soient réellement notées.
- Lorsque vous vous adressez aux journalistes, retenez les points suivants:
  - Si un(e) journaliste vous appelle, renseignez-vous sur l'échéance et l'heure de bouclage pour le rendu de l'article.
  - Cherchez à savoir quand les journalistes tiennent leurs réunions de planification.

- Préparez un énoncé écrit comprenant une liste des priorités exactes dont vous voulez leur faire part. Soyez bref et clair, tout en vous exprimant de façon vivante et animée.
- Offrez des raisons convaincantes pour justifier le fait que votre sujet mérite bien un article.
- Rendez votre présentation originale et intéressante.
- Lorsque vous répondez à des questions et que vous n'avez pas toutes les réponses, dites-le et offrez de vous renseigner pour les connaître.

- Suivez la publication des articles sur votre activité et remerciez les journalistes qui écrivent un article le cas échéant. Si vous y décelez des inexactitudes, rappelez les journalistes concernés pour les leur signaler.
- Après la tenue de votre activité, appelez chaque journaliste qui y a assisté. Offrez leur des informations supplémentaires ou proposez leur une entrevue. Téléphonez également aux journalistes à qui vous avez parlé avant l'activité mais qui n'y auraient pas assisté.
- Assurez-vous d'avoir des messages clairs, utilisez des phrases courtes et répétez bien les messages à faire passer.
- À la télévision: Mettez l'accent sur l'aspect visuel de votre activité. La télévision transmet mieux les images que les paroles.

IDENTIFIER DES PARTENAIRES CLÉS AVEC QUI TRAVAILLER

Les conventions contre la corruption ont une telle couverture qu'un grand nombre d'organisations de la société civile et d'organismes privés pourraient considérer qu'elles sont favorables à leur cause. Il existe de nombreux exemples de coalitions et de réseaux représentant la société civile qui font campagne dans le domaine de la lutte contre la corruption. Il est possible de trouver des partenaires éventuels parmi les organisations qui se consacrent aux droits de l'homme, aux droits des travailleurs, à l'environnement, à l'accès à l'information, à la surveillance des comptes publics, à la responsabilité sociale des entreprises, de même qu'à la santé, à l'éducation et à de nombreux autres sujets.

IDENTIFIER LES DATES ET LES ÉVÉNEMENTS CLÉS

Les organisations de la société civile devraient également penser à la possibilité de faire pression lors d'occasions spéciales à l'échelle nationale et internationale, y compris celles où les médias s'intéresseront particulièrement à des faits liés aux efforts mondiaux de lutte contre la corruption. La Journée internationale contre la corruption, le 9 décembre, en est un bon exemple.

Il faut également être attentif aux occasions qui se présentent de faire pression directement ou par le biais des médias lors de la tenue de forums régionaux et internatio-

naux ou dans la période qui précède ou qui suit ces derniers. Il existe une variété de forums et de rencontres dans chaque région où il est possible d'exercer de telles pressions. Il est généralement possible de présenter des contributions avant ces rencontres et d'attirer l'attention de la presse en publiant des communiqués de presse à peu près au moment où elles ont lieu. Transparency International a fait preuve d'une incessante activité dans ce domaine de la promotion de la ratification et de la mise en œuvre de conventions à l'occasion de forums comme les Sommets du G-8 et les réunions du NEPAD et de l'Union africaine.

OUTILS PERMETTANT D'ÉLABORER UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER

Les outils indiqués ci-dessous ont pour but d'aider à:

- identifier les sujets d'intérêt et les façons de transmettre les messages;
- utiliser des dates clés;
- utiliser des événements internationaux.

1) IDENTIFIER LES SUJETS D'INTÉRÊT ET LES FAÇONS DE TRANSMETTRE LES MESSAGES

Bon nombre d'organisations de la société civile en Afrique ont travaillé activement à l'échelle nationale pour accroître la sensibilisation aux conventions de l'UA et de l'ONU et pour en promouvoir la ratification et la mise en œuvre. Les exemples ci-dessous indiquent comment les sections nationales de TI font la promotion de la mise en œuvre nationale des Conventions de l'UA et de l'ONU.

EXEMPLES D'ACTIVITÉS ENTREPRISES PAR LES SECTIONS NATIONALES DE TI POUR PROMOUVOIR LES CONVENTIONS DE L'UA ET DE L'ONU

L'Association algérienne pour la lutte contre la corruption, la section de TI en Algérie, a envoyé des lettres au gouvernement, rencontré des responsables gouvernementaux, présenté des commentaires sur les propositions de lois et a dirigé des ateliers visant à promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention de l'ONU.

La section de TI au Ghana, appelé Ghana Integrity Initiative, a écrit à son gouvernement pour l'exhorter à ratifier les Conventions de l'UA et de l'ONU et a collaboré avec la section locale de l'APNAC (African Parliamentarians Against Corruption) pour en promouvoir la ratification. Avec l'APNAC, le groupe a convoqué une assemblée publique sur le sujet au cours de laquelle les responsables gouvernementaux ont pris des engagements publics concernant une prompte ratification.

TI-Nigeria a placé la ratification et la mise en œuvre des Conventions de l'UA et de l'ONU parmi les activités les plus en vue de la journée de lutte contre la corruption. Le groupe fait partie de la «Zero Corruption Coalition» qui a organisé deux séances de formation pour les journalistes en 2005 sur le signalement de la corruption, y compris une partie sur les conventions et comment elles peuvent servir à combattre la corruption et à améliorer le cadre législatif de la lutte contre la corruption. TI-Nigeria fait également souvent référence aux deux conventions dans son travail de plaidoyer sur les lois, par exemple sur l'accès à l'information, la protection des dénonciateurs, la transparence dans le processus de marchés publics, et sur les dispositions permettant de combattre la corruption politique.

Transparency Maroc, la section nationale de TI au Maroc, a mis au point un guide sur la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui a été largement distribué dans tout le pays. Elle a également pris part au débat sur certaines des propositions de lois du gouvernement visant à mettre en œuvre la Convention.

2) UTILISER DES DATES CLÉS

La Journée internationale contre la corruption, le 9 décembre, offre une excellente occasion de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des conventions. Une autre date clé est la date d'entrée en vigueur de la convention, laquelle a déjà eu lieu pour la Convention de l'ONU et de l'UA, pour la Convention CTO et le Protocole de la SADC. Reste à venir la ratification du Protocole de la CEDEAO. Le modèle de communiqué de presse ci-dessous, qui porte sur l'entrée en vigueur de la Convention de l'ONU, illustre comment il est possible d'utiliser une date clé pour promouvoir une cause.

EXEMPLE: COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE TI SUR LA CONVENTION DE L'ONU

SEPT PAYS DU G-8 DOIVENT ENCORE RATIFIER LA PREMIÈRE CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION VÉRITABLEMENT MONDIALE

Berlin, le 16 septembre 2005
Suite à la ratification par l'Equateur, hier, de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), le premier outil de lutte contre la corruption véritablement mondiale entrera en vigueur le 14 décembre 2005. Cette étape marquante a été atteinte malgré le fait que, parmi le Groupe des huit nations les plus industrialisées (G-8), seule la France a ratifié cet accord primordial.

«Le G-8 doit montrer qu'il entend gagner cette bataille. Les pays les plus riches ne peuvent guère appeler leurs voisins plus pauvres à prendre au sérieux la lutte contre la corruption quand eux-mêmes n'ont pas la volonté d'agir, a déclaré le directeur exécutif de Transparency International, David Nussbaum. Les prochaines ratifications doivent inclure l'ensemble des principaux pays industrialisés, sinon les engagements du G-8 auront moins de valeur que le papier sur lequel ils sont imprimés.»

Les paiements de pots-de-vin, le blanchiment des produits de la corruption et la fuite de fonctionnaires corrompus sont des phénomènes transfrontaliers qui requièrent des solutions internationales. La Convention de l'ONU contre la corruption aborde ces problèmes. Elle est un instrument juridique puissant qui va:

- *accélérer le rapatriement de fonds volés par des dictateurs et autres agents publics, comme sous le régime d'Abacha au Nigeria, grâce à une meilleure et plus rapide coopération entre les gouvernements.*

- *pousser les places bancaires comme la Suisse et le Royaume-Uni à devenir plus coopératives lors de telles investigations et à prendre des mesures pour empêcher le blanchiment d'argent.*
- *permettre de mener à l'échelle mondiale des poursuites judiciaires contre les personnes corrompues, peu importe où elles se cachent. Même sans ressources extravagantes, les nations seront en mesure de poursuivre les sociétés et individus ayant commis des actes de corruption sur leur sol.*
- *activer, pour toutes les parties, y compris les grandes puissances commerciales ne faisant pas partie de l'OCDE telles que la Chine, la Russie et l'Arabie saoudite, une interdiction de payer des pots-de-vin à des agents publics étrangers, tarissant ainsi une source importante d'argent sale.*
- *fournir un cadre pour les lois nationales de lutte contre la corruption, comprenant, en particulier, la protection des dénonciateurs d'actes de corruption, l'accès à l'information et les systèmes de responsabilisation pour le secteur public.*
- *exiger des mesures pour améliorer les normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé et punir ceux qui ne s'y conforment pas.*

À ce jour, 129 pays, y compris ceux du G-8, ont signé la Convention, lui donnant une portée géographique sans précédant. Toutefois, seulement un quart d'entre eux l'ont ratifiée, signifiant qu'une vaste intégration de ces mesures dans les lois nationales reste un objectif lointain.

Les pays ne doivent pas se contenter de signer les bons documents, ils doivent concrétiser les dispositions de la Convention de l'ONU. La conférence de suivi pour les pays signataires, qui devrait se tenir vers la fin de 2006, doit mettre au point un système explicite et efficace pour évaluer la mise en œuvre de la convention dans chaque pays.

TI est l'organisation de la société civile au premier plan de la lutte mondiale contre la corruption.
Contact pour les media: ajouter nom, téléphone et adresse mail.

3) UTILISER LES ÉVÉNEMENTS INTERNATIONAUX

L'Union africaine et son programme spécial, le NEPAD, sont deux exemples d'institutions internationales où les organisations de la société civile en Afrique peuvent exercer des pressions en vue de la ratification, de la mise en œuvre et de la surveillance des conventions.

Du fait de son large nombre de membres (tous les pays d'Afrique à l'exception du Maroc), l'Union africaine (UA) est le meilleur forum pour influencer l'agenda des pays africains. Les organisations de la société civile peuvent participer ou exercer des pressions à différents niveaux de la structure de l'UA. Une première option est le Parlement Panafricain qui devrait devenir le principal corps législatif de l'UA. Celui-ci se réunit une fois par an et peut être influencé de manière optimale en commençant par le niveau national. Une autre option est la Commission de l'UA, qui rassemble huit commissaires et joue un rôle prééminent dans la gestion quotidienne de l'Union africaine. Concernant les sujets relatifs à la lutte contre la corruption, les organisations de la société civile doivent travailler avec le commissaire responsable du portefeuille des affaires politiques, qui se consacre aux sujets relatifs à la bonne gouvernance et aux organisations de la société civile. Dernier point et non des moindres, la société civile peut chercher à influencer les Sommets de l'UA, qui se tiennent deux fois par an (traditionnellement aux mois de janvier et de juillet). Les efforts visant à influencer les discussions et les décisions prises lors de ces Sommets doivent commencer tôt, bien en amont de ceux-ci. Cela peut être fait à travers des contacts précoces avec l'organisation, avec le pays organisateur de même qu'avec une approche davantage focalisée sur le niveau national.

Malgré les critiques dont a pu faire objet le NEPAD (New Partnership for Africa's Development) dans le passé, ce dernier reste un endroit propice pour faire avancer la ratification, la mise en œuvre et la surveillance des conventions sur la lutte contre la corruption dans la région africaine. Premièrement, les organisations de la société civile peuvent participer au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. D'autres structures du NEPAD de décision á considérer sont le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du NEPAD (HSIC) composé de 20 pays (quatre pays pour chacune des régions africaines) et le Comité de pilotage du NEPAD. Le HSIC se réunit tous les quatre mois et constitue un cadre de haut niveau, caractérisé par une présence massive des médias couvrant la réunion. Les organisations de la société civile peuvent donc en profiter pour transmettre leurs messages. Le Comité de Pilotage du NEPAD comprend les émissaires personnels des chefs d'Etat et de Gouvernement des pays membres du NEPAD. Ce Comité gère les projets et le développement des programmes.

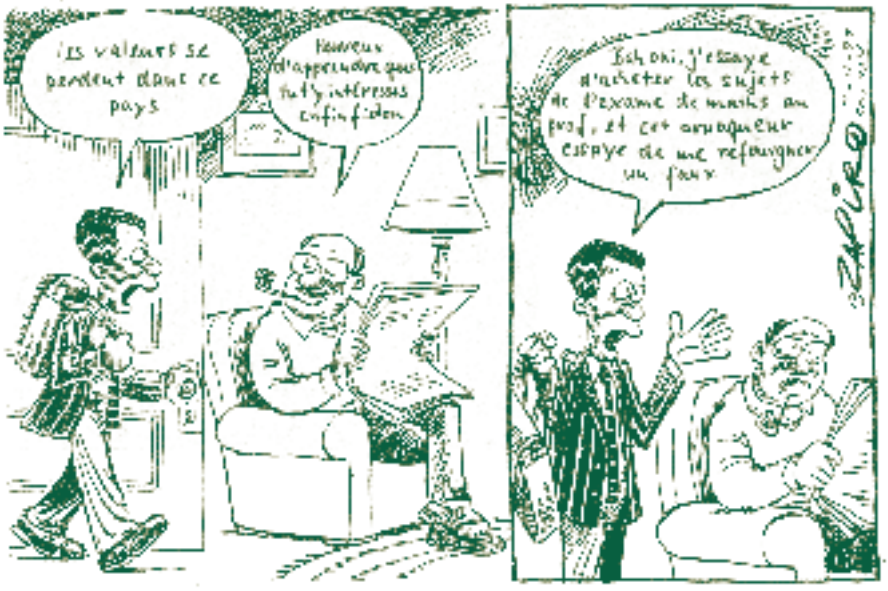
V.

PROMOUVOIR LA SIGNATURE, LA RATIFICATION ET L'ADHÉSION

Certains pays d'Afrique n'ont pas encore ratifié les Conventions de l'UA et de l'ONU et n'y ont pas non plus adhéré. Dans ces pays, il est important que les organisations de la société civile fassent campagne auprès de leurs gouvernements pour que ceux-ci prennent les mesures qui s'imposent.

Afin d'en promouvoir la ratification ou l'adhésion dans votre pays, votre organisation devrait envisager les mesures suivantes:

- déterminer si votre gouvernement a ratifié les Conventions ou s'il y a adhéré, et si les instruments de ratification ont été déposés
- si le pays n'a pas ratifié les Conventions ou s'il n'y a pas adhéré, entreprendre des recherches sur le processus de ratification et d'adhésion de votre pays; déterminer à quel stade le gouvernement est arrivé et quels sont les obstacles à l'aboutissement du processus
- déterminer quels sont les points d'entrée du plaidoyer de la société civile à l'échelle nationale et internationale
- élaborer une stratégie de plaidoyer.



LES CONVENTIONS ONT-ELLES ÉTÉ RATIFIÉES?

Afin de déterminer l'état d'avancement de la ratification d'une convention donnée sur la lutte contre la corruption par votre pays ou de son adhésion, la première étape, la plus facile, consiste à vérifier auprès de l'organisme international (ONU, UA, SADC, CEDEAO) où doivent être déposés les instruments de ratification et d'adhésion. L'information sur les divers instruments respectifs qui ont été déposés est disponible sur les sites Web de l'ONU et de l'UA mais ne l'est pas présentement sur les sites de la SADC et de la CEDEAO. Si votre pays n'a déposé aucun instrument, vous devrez alors étudier le processus de ratification de votre pays afin d'exercer des pressions. Dans la plupart des pays, il est généralement possible d'obtenir l'information auprès d'un ou de plusieurs des ministères responsables, comme le ministère des affaires étrangères, de la justice ou de l'intérieur, ou encore auprès du Cabinet du président ou du premier ministre, et des comités parlementaires appropriés.

Dans le cadre de votre plaidoyer, une partie de votre travail pourrait également consister à déterminer l'état d'avancement de la ratification d'autres pays. Si d'autres pays sont plus avancés, vous pourriez peut-être le signaler à votre gouvernement.

EN QUOI CONSISTE LE PROCESSUS DE RATIFICATION?

Les procédures de ratification ou d'adhésion sont définies aux termes de la loi nationale et elles passent généralement par l'approbation d'un corps législatif national et du chef d'Etat. La publication dans une gazette officielle peut également être nécessaire.

Dans de nombreux pays, il existe une règle ou pratique exigeant qu'avant de pouvoir procéder à la ratification, le gouvernement doit d'abord apporter des changements au cadre législatif national pour satisfaire aux exigences de la convention, ce qui ralentit alors le processus de ratification.

OUTILS POUR PROMOUVOIR LA RATIFICATION ET L'ADHÉSION

Les outils ci-dessous seront utiles pour:

- déterminer l'état d'avancement de la ratification de votre pays et d'autres pays;
- comprendre le processus de ratification de votre pays;
- déterminer les points d'entrée pour le plaidoyer de la société civile;
- concevoir des ressources de plaidoyer.

1) DÉTERMINER L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RATIFICATION DE VOTRE PAYS ET D'AUTRES PAYS

Le tableau suivant porte sur la signature et la ratification de conventions contre la corruption en Afrique et provient d'informations disponibles sur les sites Web de l'UA, de l'ONU et de la SADC en date du 1er août 2006.

TABLEAU DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Pays	Convention/Instrument			
	Convention UN	Convention CTO	Convention AU	Protocole SADC
Afrique du Sud	S+R	S+R	S	S+R
Algérie	S+R	S+R	S	S/O
Angola	S	S	-	S
Bénin S+R	S+R	S	S/O	
Botswana	-	S+R	-	S+R
Burkina Faso	S	S+R	S	S/O
Burundi	A	S	S+R	S/O
Cameroun	S+R	S+R	-	S/O
Cap-Vert	S	S+R	-	S/O
Comores	S	A	S+R	S/O
Congo	-	S	S	S/O
Côte d'Ivoire	S	S	S	S/O
Djibouti	S+R	A	S	S/O
Égypte	S+R	S+R	-	S/O
Érythrée	-	-	-	S/O
Éthiopie	S	S	S	S/O
Gabon	S	A	S	S/O
Gambie	-	S+R	S	S/O
Ghana	S	-	S	S/O
Guinée	S	A	S	S/O
Guinée-Bissau	-	S	-	S/O
Guinée équatoriale	-	S+R	S	S/O
Kenya	S+R	A	S	S/O
Lesotho	S+R	S+R	S+R	S+R
Libéria	A	A	S	S/O
Libye	S+R	S+R	S+R	S/O
Madagascar	S+R	S+R	S+R	S/O
Malawi	S	S+R	-	S+R
Mali	S	S+R	S+R	S/O

Maurice	S+R	S+R	S	S+R
Mauritanie	-	A	S	S/O
Maroc	S	S+R	S/O	S/O
Mozambique	S	S	S	S
Namibie	S+R	S+R	S+R	S
Niger -	S+R	S	S/O	
Nigeria	S+R	S+R	S	S/O
Ouganda	S+R	S+R	S+R	S/O
République centrafricaine	S	A	-	S/O
République démocratique du Congo (Zaïre)	-	A	S	S
Rwanda	S	S+R	S+R	S/O
Sao Tome & Principe	S	-	-	S/O
Sénégal	S+R	S+R	S	S/O
Seychelles	S	S+R	-	S
Sierra Leone	S+R	S	S	S/O
Somalie	-	-	-	S/O
Soudan	S	S+R	-	S/O
Swaziland	S	S	S	S
Tanzanie	S+R	-	S+R	S+R
Tchad -	-	S	S/O	
Togo S+R	S+R	S	S/O	
Tunisie	S	S+R	-	S/O
Zambie	S	A	S	S+R
Zimbabwe	S	S	S	S+R

Signature (S), ratification (R), adhésion (A) *

* Le tableau n'indique pas la signature ni la ratification du Protocole de la CEDEAO. Le Mali est le seul pays à l'avoir ratifié jusqu'à présent.

2) COMPRENDRE LE PROCESSUS DE RATIFICATION DE VOTRE PAYS

Le processus de ratification varie d'un pays à l'autre; il sera nécessaire de déterminer quelles institutions et, si possible, quelles personnes au sein de ces institutions, en assument la responsabilité. L'information qui suit donne un bref aperçu de certains systèmes en œuvre en Afrique.

EXIGENCES JURIDIQUES TYPES POUR LA RATIFICATION DES TRAITÉS EN AFRIQUE

Afrique du Sud: Le président ratifie les accords internationaux après avoir obtenu l'approbation de l'Assemblée nationale et du Conseil national des provinces.

Angola: L'Assemblée nationale approuve les traités.

Botswana: La ratification des traités internationaux n'exige aucune approbation du Parlement. Une décision du Cabinet suffit pour ratifier promptement un traité.

Egypte: En termes pratiques, le président décide de ratifier ou non un traité. En matière de procédure, la ratification exige le consentement du Conseil des ministres et, par la suite, le consentement de l'Assemblée populaire. Avant la promulgation, les lois sont soumises à l'examen du tribunal constitutionnel.

Ghana: La ratification d'un traité au Ghana exige l'approbation du Parlement.

Kenya: La ratification et la mise en œuvre de lois exigent l'approbation du Cabinet. La mise en œuvre d'une loi n'exige pas un avant-projet de loi avant la ratification. Le bureau du procureur général informe le ministère des affaires étrangères de la ratification et prépare la loi relative à la mise en œuvre.

Namibie: Le président, sur l'avis du Cabinet, ratifie les accords internationaux, et il partage ensuite l'information avec l'Assemblée nationale.

Ouganda: Le président ratifie les traités après que le Parlement ait adopté les lois nécessaires à leur mise en œuvre.

Rwanda: Le président ratifie tous les accords internationaux et les envoie à l'Assemblée nationale.

Sénégal: Le président ratifie les accords internationaux après avoir reçu l'autorisation de l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale autorise la ratification après consultation avec le ministre des affaires étrangères.

Swaziland: La ratification exige l'adoption d'une loi par le Parlement ou une résolution qu'auront adoptée au moins les deux tiers des membres de chacune des deux Chambres du Parlement.

Tanzanie: Le Cabinet doit d'abord voter la loi portant sur la ratification, le Parlement donne ensuite son approbation et le président signe l'accord.

3) DÉTERMINER LES POINTS D'ENTRÉE POUR LE PLAIDOYER DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Pour influencer le processus de ratification dans votre pays, vous devrez analyser le processus même, en connaître l'état d'avancement, vérifier les obstacles qui l'entravent et déterminer comment vous pouvez influer sur le processus. L'exemple qui suit illustre en détail le processus d'un pays, le Nigeria.

ETUDE DE CAS DU NIGERIA: LA DOMESTICATION DES TRAITÉS ET DES CONVENTIONS ET LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Par Lilian Ekeanyunwu

Pouvoirs

La Constitution confère au président de la République fédérale du Nigeria le pouvoir de signer et de ratifier des traités et des conventions au nom du Nigeria. Dans la pratique, ce pouvoir est habituellement délégué à certains agents publics des ministères gouvernementaux pertinents, comme le ministère des affaires étrangères et le ministère de la justice, et dans le cas de la Convention de l'ONU, la Commission indépendante des pratiques de corruption et autres infractions assimilées – l'ICPC. Ces agents publics assument habituellement la responsabilité pendant la négociation et la signature des traités.

Toutefois, l'article 12 de la Constitution de 1999 stipule qu'un traité ne peut avoir force de loi, sauf dans la mesure où l'Assemblée nationale l'a adopté comme loi. L'Assemblée nationale peut refuser d'adopter une loi visant à transposer un traité dans le droit national (à le «domestiquer»), ou elle peut donner son consentement partiel en retranchant certaines dispositions du traité. Dans ce cas, seule la partie approuvée par l'Assemblée nationale devient une partie de la loi nationale.

La Constitution définit l'étendue des pouvoirs de légiférer que détiennent l'Assemblée nationale et les assemblées des Etats. L'Assemblée nationale détient le droit exclusif de légiférer relativement aux points indiqués dans la liste législative exclusive et elle partage les pouvoirs législatifs avec les assemblées des Etats pour ce

qui est des questions inscrites sur la liste législative parallèle; par ailleurs, seules les assemblées des Etats détiennent le droit de légiférer relativement aux points inscrits sur la liste législative résiduelle. De plus, l'article 12[2] de la Constitution permet à l'Assemblée nationale de puiser dans la Liste législative résiduelle pour donner effet aux traités. Dans ces cas, toutefois, la loi visant à transposer le traité dans le droit national doit être ratifiée par une majorité de toutes les assemblées des Etats de la Fédération.

Processus

Le processus de domestication commence par la signature de l'instrument par l'agent public désigné. L'instrument est ensuite soumis à un examen administratif dans le but de relever toute incompatibilité avec la Constitution ou les autres lois. Le département du droit et des traités internationaux du ministère fédéral de la justice s'acquitte habituellement de cette tâche. Par la suite, le document peut circuler dans plusieurs ministères et départements gouvernementaux quand leurs activités et leur mandat sont concernés par le traité ou par la convention.

A ce stade-ci, les intéressés doivent redoubler leurs efforts pour que la convention visée fasse l'objet de toute l'attention voulue. On sait en effet que des traités signés par ce pays sont restés jusqu'à dix ans sans être exécutés.

A la fin du processus d'examen, l'Assemblée nationale a le pouvoir de transposer les dispositions du traité en lois, habituellement sous forme d'un projet de loi exécutif, bien que ni la Constitution ni aucune autre loi n'empêche que le projet de loi soit un projet de loi émanant d'un député. Le projet de loi exécutif signifie que l'instrument est présenté par le président, ce qui indique que ce dernier y accorde un intérêt spécial. Cela permet au projet de loi d'être traité en priorité ce qui réduit le délai nécessaire pour voter la loi.

Le processus législatif au sein de l'Assemblée nationale signifie que chaque Chambre de l'Assemblée étudie le projet de loi et peut décider de le soumettre aux comités pour une analyse et un examen en profondeur. Le projet de loi est ensuite présenté à l'Assemblée tout entière, qui peut adopter ou rejeter les recommandations des comités. Actuellement, il existe à l'Assemblée nationale un comité de la Chambre des représentants chargé des conventions et des traités, à présent sous la direction de l'honorable Usman Bugaje, un législateur reconnu pour son passé de militant et sa position ferme contre la corruption. On s'attend à ce qu'il appuie la ratification des conventions contre la corruption.

Il est important à ce stade d'exercer des pressions pour faire en sorte que les membres des comités accordent de l'importance au projet de loi et aussi pour éviter que la portée de la loi soit trop restreinte.

Les organisations de la société civile doivent également sensibiliser énergiquement le public et faire en sorte de bien le renseigner. L'objectif n'est pas seulement de l'informer du contenu du projet de loi mais aussi d'expliquer les avantages de certains articles ou sections particulières de la loi. Cette démarche aidera à réduire la possibilité d'affaiblissement de la portée de la loi.

Audience publique

L'audience publique est un mécanisme du processus législatif qui permet aux législateurs de connaître l'opinion du public et des experts dans un domaine particulier. Des avis d'audience publique sur les projets de loi et sur d'autres sujets sont annoncés dans les médias, invitant les membres du public intéressés à soumettre des mémoires. Après les audiences, le projet de loi retourne aux comités, qui captent et articulent clairement les vues du public et des experts, pour ensuite présenter un rapport à l'assemblée au complet. À cette étape, les comités présentent également leurs recommandations et l'Assemblée nationale peut les adopter avec ou sans modifications. Le projet de loi est alors adopté ou rejeté.

C'est habituellement à cette étape que les organisations de la société civile mobilisent des experts du domaine approprié, s'adjoignant leurs services pour qu'ils présentent des arguments qui renforcent leurs points de vue.

4) CONCEVOIR DES RESSOURCES DE PLAIDOYER

Les ressources de plaidoyer suivantes comprennent deux lettres à la rédaction et une lettre au gouvernement sur les Conventions de l'UA et de l'ONU, et un modèle de communiqué de presse sur la Convention de l'UA.

A) LETTRE-TYPE À UNE RÉDACTION AU SUJET DES CONVENTIONS DE L'UA ET DE L'ONU

Madame, Monsieur (l'éditeur),

Le 11 juillet 2003, les gouvernements africains ont adopté la Convention de l'UA lors du Sommet de l'Union africaine à Maputo. Du 9 au 11 décembre 2003, des chefs d'Etats et des ministres se sont réunis à Merida, au Mexique, pour signer la Convention des Nations Unies contre la corruption. Ces deux instruments sont d'une importance capitale parce qu'ils établissent des cadres permettant de s'attaquer au problème de la corruption à l'échelle régionale et mondiale. Notre gouver-

nement a démontré l'importance qu'il attache à la lutte contre la corruption en signant les deux Conventions. (REMARQUE: Vérifiez si tel est le cas dans votre pays.)

La corruption – l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées– sape les fondations économiques, sociales et politiques de nos sociétés. Qu'elle survienne dans le secteur public ou dans le secteur privé, elle accroît la pauvreté à l'échelle mondiale et entrave le développement

Pour la première fois, ces deux nouvelles Conventions offrent des normes acceptées à l'échelle internationale pour la prévention et la criminalisation de la corruption. Elles offrent également un cadre global de coopération internationale qui permet de lutter contre la corruption, y compris des mécanismes pour le recouvrement des avoirs volés. Elles offrent donc la possibilité de faciliter les efforts relatifs à la lutte contre la corruption dans les années à venir.

Toutefois, il ne suffit pas de signer une convention. Les Etats, individuellement, doivent ratifier les deux Conventions et les mettre en œuvre. Le gouvernement de notre pays a la possibilité de démontrer son engagement contre le fléau de la corruption en les ratifiant et en les mettant en œuvre le plus vite possible. Nous exhortons notre gouvernement à annoncer ce mois-ci la date à laquelle il compte ratifier les Conventions historiques des Nations Unies et de l'Union africaine. Sans une telle déclaration, la crédibilité du gouvernement concernant ses efforts de lutte contre la corruption demeure vulnérable.

Le gouvernement devrait également soutenir les efforts visant à mettre en place des systèmes de surveillance pour les deux Conventions. Pour ce qui est de la Convention des Nations Unies, les Etats parties décideront de la forme exacte du processus d'examen lors des séances de la Conférence des Etats parties (REMARQUE: La première séance aura lieu en décembre 2006), ce qui obligera les organisations de la société civile et les médias à être particulièrement vigilants pour veiller à ce qu'un système efficace soit mis en place. Les plans de surveillance de la Convention de l'UA devront également être soumis à l'examen du public.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

B) EXEMPLE: LETTRE DE TI-ALGÉRIE AU GOUVERNEMENT CONCERNANT LES CONVENTIONS DE L'UA ET DE L'ONU

Alger, le 3 janvier 2004
Groupe de contact en Algérie de Transparency International

A Monsieur le Chef du Gouvernement,

Monsieur,
Objet: Ratification des Conventions de l'UA et de l'ONU; colloque de l'AACC de décembre 2003 sur les Conventions.

Les 8 et 9 décembre 2003, notre association a organisé un colloque à Alger ayant pour thème central les conventions internationales contre la corruption, dont celles des Nations Unies et de l'Union africaine qui venaient d'être adoptées par ces deux institutions. Ce colloque a connu un vif succès, dans le cadre de la commémoration de la première édition de la Journée mondiale contre la corruption, le 9 décembre. Ce colloque a réuni, en présence d'une délégation de l'organisation de lutte contre la corruption Transparency International, des représentants d'institutions du gouvernement algérien – dont le chef de la délégation algérienne aux négociations de Vienne sur la Convention des Nations Unies – de la société civile, du secteur privé, des syndicats, de professions libérales et des médias, ce qui a permis des débats extrêmement riches, soulignant l'importance de ratifier ces Conventions et de les mettre en œuvre. A l'issue de ce colloque, les participants ont adopté deux documents adressés à messieurs les ministres des affaires étrangères et de la justice, les exhortant à user de leurs prérogatives pour entamer au plus tôt le processus de ratification de ces deux importantes Conventions.

Nous avons enregistré avec satisfaction l'envoi par votre gouvernement, tout de suite après ce colloque, d'une importante délégation dirigée par le ministre de la Justice à la conférence de lancement du processus de signature de la Convention des Nations Unies à Merida au Mexique. Notre souhait est que votre gouvernement, dans le prolongement de cette signature, puisse entamer le processus de ratification de cette importante Convention.

Veuillez croire, Monsieur le Chef du gouvernement, à l'expression de notre entière considération.

Djilali Hadjadj,
Porte parole de l'Association algérienne de lutte contre la corruption

C) EXEMPLE DE COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE TI SUR LA CONVENTION DE L'UA

Communiqué de presse:
Transparency International exhorte les dirigeants du NEPAD à ratifier la Convention de l'UA contre la corruption

Freiner la corruption: une mesure essentielle pour atteindre les objectifs du NEPAD.

Berlin, le 22 novembre 2004

Alors que le Comité des chefs d'Etat et de gouvernement chargé de la mise en œuvre (HSIC) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) commence sa réunion cette semaine à Alger, en Algérie, Transparency International (TI), l'organisation de la société civile au premier plan de la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale, exhorte les dirigeants qui assistent à la réunion d'Alger de ratifier la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. TI demande aussi à ces dirigeants de ratifier la Convention de l'ONU contre la corruption comme étant la contrepartie vitale au niveau mondial de la Convention de l'UA, tout particulièrement en ce qui concerne l'entraide judiciaire et le recouvrement des avoirs.
Etant à l'avant-garde du NEPAD, le HSIC a la responsabilité supplémentaire de veiller à ce que les dirigeants de ce comité ratifient cette importante convention, dans la mesure où, entre autres, les dirigeants africains, par le biais du NEPAD, ont accepté de «combattre et d'extirper la corruption qui non seulement retarde le développement économique mais porte également atteinte au moral de la société».
La convention représente un consensus régional sur ce que les Etats devraient faire dans les domaines de la prévention, de la criminalisation, de la coopération internationale et du recouvrement des avoirs. Parmi ses mesures de prévention de la corruption se trouvent les exigences concernant les déclarations relatives aux actifs détenus par les agents publics, l'accès à l'information, l'éducation en matière de lutte contre la corruption et la protection des dénonciateurs de corruption.
La bonne gouvernance, selon Peter Eigen, président de TI, se trouve au cœur de la lutte contre la pauvreté et du sous-développement économique. «En s'attaquant à la corruption, les nations s'attaquent à une cause profonde des guerres, des abus contre les droits de l'homme et de la pauvreté. Nous exhortons les gouvernements à concrétiser leurs paroles par l'action et à ratifier la Convention de l'UA sur la lutte contre la corruption. Nous les exhortons également à ratifier promptement la Convention de l'ONU contre la corruption, qui établit des normes mondiales venant s'ajouter aux normes régionales de la Convention de l'UA.»
TI s'inquiète du fait que les principaux pays promoteurs du NEPAD – le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Sénégal et l'Algérie – n'ont pas encore ratifié la Convention de

l'UA sur la lutte contre la corruption. En ratifiant les conventions de l'UA et de l'ONU, ces pays exprimeront clairement leur engagement à l'égard du NEPAD, initiative qu'ils encouragent vigoureusement.

Sur les six pays qui ont ratifié la Convention de l'UA et déposé des instruments de ratification auprès de l'UA, seulement deux sont des pays du HSIC (le Rwanda et la Libye). Les pays du HSIC qui n'ont pas ratifié l'instrument régional sont l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, le Botswana, le Cameroun, le Congo, l'Egypte, l'Éthiopie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Mali, Maurice, le Mozambique, et la Tunisie. L'Angola, le Botswana et l'Égypte n'ont même pas signé la convention. Parmi les pays adhérents non membres du HSIC, on compte les Comores, le Lesotho, la Namibie et l'Ouganda.

En soutenant les Conventions de l'UA et de l'ONU, les dirigeants africains envoient un message puissant selon lequel ils reconnaissent les effets néfastes de la corruption sur les économies nationales. Cet appui est encore plus important du fait que les dirigeants africains ont pris la décision énergique d'adopter et de lancer un mécanisme d'examen par les pairs dans le cadre du processus de surveillance du NEPAD. Le HSIC comprend les dirigeants de 19 pays des cinq sous régions de l'UA et présente tous les ans un rapport au Sommet de l'UA.

TI est l'organisation de la société civile mondiale au premier plan de la lutte contre la corruption.

Contact presse: Ajouter nom, téléphone et adresse email

VI.

PROMOTION DE LA TRANSPOSITION DANS LES LOIS, LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES

Si votre gouvernement a ratifié les Conventions de l'ONU et de l'UA et d'autres instruments de lutte contre la corruption, il faut vérifier que les exigences des conventions ont bien été transposées dans les lois, les politiques et les pratiques. Une partie du processus implique d'interpréter les normes de la convention. Les organisations de la société civile peuvent intervenir en rappelant au gouvernement d'accorder la priorité à la mise en œuvre de ces conventions et, si possible, en insistant pour que les normes les plus élevées possibles soient appliquées au cours de ce processus.

Pour promouvoir la mise en œuvre complète d'une ou de plusieurs conventions dans votre pays, votre organisation doit envisager les mesures suivantes:

- bien comprendre les exigences des dispositions impératives des conventions et encourager l'adoption des dispositions non impératives. Il faut retenir que les dispositions des conventions concernent non seulement le cadre législatif général, mais aussi les règlements, politiques et pratiques. Votre organisation peut vouloir prêter attention aux conventions dans leur ensemble ou à des dispositions particulières, selon ses intérêts spécifiques; [6]
- déterminer quelles normes internationales sont pertinentes et utiles dans l'interprétation des dispositions de la convention qui vous intéressent;
- faire des recherches sur les lois, les règlements, les politiques et les pratiques existant dans votre pays pour déterminer dans quelle mesure ils sont conformes aux exigences des conventions. A ce sujet, il vous faudra acquérir une bonne connaissance du droit constitutionnel et des principes juridiques fondamentaux internes de votre pays, parce qu'ils influent sur la capacité du pays à mettre en œuvre certaines dispositions de la convention. Vous devriez commencer par déterminer si un cadre législatif adéquat est déjà en place;
- tirer des conclusions quant aux changements nécessaires à apporter et déterminer s'il faut: 1) entreprendre des changements tous azimuts ou identifier des secteurs prioritaires; et 2) viser des normes élevées ou adopter une approche minimaliste.
- élaborer des propositions de réforme;
- mener à bien des recherches sur les processus de mise en œuvre dans votre pays, y compris du point de vue des lois, des règlements, de l'élaboration des politiques et de leur traduction dans la pratique. Analyser les positions du gouvernement sur la mise en œuvre, quand ces dernières existent;
- déterminer les points d'entrée éventuels pour un plaidoyer de la société civile à l'échelle nationale et internationale;
- élaborer une stratégie de plaidoyer.

COMMENT FAUT-IL INTERPRÉTER LES EXIGENCES DES CONVENTIONS?

La plus grande difficulté liée à la mise en œuvre ces conventions provient de l'interprétation des normes et des exigences telles qu'elles sont stipulées dans les conventions.

Il est possible de rendre le processus d'interprétation plus compréhensible en consultant:

- des documents d'information sur la convention préparés par la conférence de négociation ou par le secrétariat chargé du suivi, comme le guide législatif sur la Convention de l'ONU préparé à la demande de l'ONUDC;
- des questionnaires et des indicateurs mis au point dans le cadre des processus de surveillance;
- des normes internationales élaborées par des organisations intergouvernementales internationales, particulièrement celles qui sont chargées du suivi;
- des normes internationales mises au point par d'autres organisations ou organes internationaux respectés;
- des pratiques exemplaires ou des législations-types internationales élaborées par des institutions respectées.

Des exemples de normes internationales sur les mesures préventives mises au point par des établissements respectés se trouvent dans la section Outils ci-dessous.

QUELLE RECHERCHE ENTREPRENDRE SUR VOTRE SYSTÈME NATIONAL ET COMMENT DÉTERMINER LES CHANGEMENTS REQUIS?

L'analyse et l'évaluation émanant de la société civile peuvent prendre diverses formes, notamment:

- des études détaillées sur la transposition dans les lois de toutes les dispositions d'une convention ou d'un certain nombre d'entre elles;
- des rapports détaillés d'experts sur la performance du pays en matière d'exécution ou d'application des lois;
- des rapports sommaires d'experts sur la performance du pays en ce qui concerne la transposition dans les lois et les pratiques;
- des sondages du grand public sur ses perceptions des indicateurs de performance établis dans la convention.

Dans leur analyse de la mise en œuvre à l'échelle nationale, les organisations de la société civile peuvent consulter diverses études qui ont été préparées précisément dans le but d'analyser la compatibilité des systèmes nationaux quant aux exigences des conventions. Ceci comprend notamment:

- des études nationales préparées pour le PNUD, l'ONUDC et d'autres organismes dans le but d'évaluer le cadre juridique et d'autres éléments du système d'un grand

nombre de pays en développement et en transition, dans l'optique d'évaluer les mesures à prendre pour l'application de la Convention de l'ONU:

- des études nationales ont été commandées par le PNUD au sujet du cadre législatif dans les pays suivants: Afrique du Sud, Burkina Faso, Éthiopie, Gambie, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigeria et Sénégal;
- des études nationales ont été commandées par TI pour les pays suivants: Afrique du Sud, Algérie, Burundi, Cameroun, Kenya, Liberia, Nigeria, Ouganda, Sierra Leone, et Togo ;
- l'Institute for Security Studies a également commandé des études régionales pour l'Afrique ainsi que des études de cas par pays sur la mise en œuvre des Conventions au Kenya, Mozambique, Nigeria, Sénégal et en Afrique du Sud. Voir: www.ipoafrica.org/conventions

- des rapports nationaux préparés dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du NEPAD. Voir: www.nepad.org/2005/files/aprm.php

L'EXEMPLE DE L'AFRIQUE DE L'EST

Prenant l'exemple de l'Afrique de l'Ouest, une étude de la région commandée par l'ISS a révélé que le cadre juridique et institutionnel lié à la corruption varie énormément d'un pays à l'autre; certains pays, comme la Tanzanie, l'Ouganda, le Kenya, l'Ethiopie, le Rwanda, Madagascar et Maurice possèdent des lois précises qui sont relativement appropriées et modernes, tandis que dans d'autres pays, comme l'Erythrée, le Soudan et le Burundi, elles sont caduques ou tout simplement inexistantes. Dans les pays qui possèdent de bons cadres juridiques et institutionnels, les lois sont conformes aux Conventions de l'UA et de l'ONU et elles comportent des dispositions assurant aux agences étatiques de lutte contre la corruption des pouvoirs substantiels et l'appui juridique dont elles ont besoin pour exécuter leur mandat. Par contre, l'étude a déterminé que certaines des lois sur le code de conduite des dirigeants comportaient des lacunes, ce qui n'incitera pas à procéder à une mise en œuvre efficace. Selon ce survol régional, il arrive aussi fréquemment que les lois et les mécanismes conçus ne soient pas mis en œuvre pour toutes sortes de raisons, y compris le manque de ressources adéquates et de capacité, la faiblesse des institutions et l'absence de volonté politique.

Les organisations de la société civile peuvent également trouver des informations utiles dans les études nationales qui passent en revue la performance des pays dans des domaines couverts par les conventions, bien qu'elles n'aient pas été réalisées en fonction des conventions mêmes. Celles-ci comprennent:

- les études du système national d'intégrité de TI dans un panel de pays africains. Ce sont des études sur les institutions, les lois et les pratiques clés qui contribuent à l'intégrité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans une société au moyen d'une approche globale de lutte contre la corruption;
  voir le site: www.transparency.org/policy_and_research/nis/regional.

- des études nationales réalisées comme fondement au travail de lutte contre la corruption par des institutions comme l'ONU, la Banque mondiale et d'autres, de même que par des chercheurs indépendants;
- des études menées par des organismes comme le Projet du budget international (International Budget Project), qui a mené des études sur la transparence budgétaire dans les pays africains. Voir la section Outils ci-dessous.

QUELLES RÉFORMES PROPOSER?

Les Conventions de l'UA et de l'ONU sont d'une portée très vaste; elles adoptent une approche systémique au problème de la corruption et elles englobent un large éventail de mesures préventives et punitives. Les composantes d'un système anti-corruption sont étroitement liées et elles ne devraient pas, en principe, être abordées séparément les unes des autres. En outre, les dispositions peuvent servir de fondement à la promotion de normes minimales de performance ou en tant que plateforme en faveur des normes les plus élevées. En présentant des propositions de réformes, les organisations de la société civile doivent par conséquent examiner l'étendue de leurs propositions et déterminer quelles réformes elles devraient encourager.

Il pourrait s'avérer difficile de plaider en faveur de la mise en œuvre des conventions pour s'attaquer à tous les problèmes qu'elles abordent et il sera peut-être nécessaire d'établir des priorités. Si votre organisation se spécialise dans un domaine particulier, le choix des priorités sera alors relativement simple. Sinon, le choix pourrait porter sur

- les dispositions impératives des conventions et/ou;
- les plus grandes faiblesses du système de votre pays.

Pour ce qui est des normes privilégiées, les gouvernements peuvent décider d'interpréter les dispositions des conventions de façon à n'être contraints que par un faible niveau de performance. Dans ce cas, il reviendra aux organisations de la société civile de présenter un argumentaire convaincant en faveur de normes plus élevées et de viser de meilleures pratiques. A ce propos, dans les pays où le gouvernement reçoit de l'assistance technique pour la mise en œuvre des conventions, il sera important de veiller à ce que les conseillers techniques se concertent avec les organisations de la société civile.

SURVEILLANCE DE LA TRANSPARENCE DU BUDGET COMME BASE DE PROPOSITIONS

La surveillance de la transparence du budget peut fournir de précieux renseignements sur l'accès du public aux informations budgétaires et sur la transparence du processus budgétaire et ainsi servir de base à des propositions relatives à la mise en œuvre des dispositions des Conventions de l'UA et de l'ONU sur ces questions.

Il existe de plus en plus d'exemples de surveillance de budget en Afrique. En 2004, le Projet de budget international (PBI) a entrepris un sondage auprès de 36 pays en développement pour évaluer la transparence dans les processus d'établissement du budget des nations concernées. Parmi les pays ayant fait l'objet du sondage, neuf se trouvaient en Afrique: l'Afrique du Sud, le Botswana, le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, le Malawi, la Namibie, l'Ouganda et la Zambie. A l'aide du questionnaire Open Budget mis au point par le PBI, le projet a évalué l'accès du public aux informations budgétaires et la transparence du processus budgétaire sous la perspective des organisations de la société civile. Les données indiquaient que parmi les pays ayant fait l'objet du sondage, l'Afrique du Sud avait les meilleures pratiques et la Zambie les pires. Voir la section Outils ci-dessous et le site Web:
www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm

Une autre approche a été adoptée par les groupes de la société civile au Malawi qui ont travaillé en étroite collaboration avec le comité parlementaire des finances et du budget à l'identification des dépenses prioritaires sur la pauvreté dans le budget 2001-2002. Les groupes, qui travaillaient sur la santé, l'éducation et l'agriculture, ont aidé à identifier 12 de ces dépenses puis ont fait des campagnes de lobbying plus ou moins concluantes pour obtenir des garanties et s'assurer que les fonds pour ces 12 dépenses ne seraient pas coupés ou transférés. Les groupes se sont ensuite efforcés de surveiller les dépenses – expérience inédite au Malawi. C'est ainsi qu'ils ont mis au point et testé des outils de sondage, recueilli des échantillons pour chaque secteur et, finalement, en janvier 2002, ont rassemblé les données. Le sondage a généré des résultats intéressants au sujet des dépenses réelles dans les trois secteurs retenus. La plus importante des conclusions a été que dans tous les cas le montant prévu au budget était très différent du montant dépensé. Les résultats ont tout d'abord été partagés avec le gouvernement, puis communiqués aux médias et aux bailleurs de fonds. Voir le site:
www.internationalbudget.org/resources/Malawi.pdf.

COORDINATION DES EFFORTS VISANT À PROMOUVOIR LA MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELLE NATIONALE: DEUX INITIATIVES DE TI DANS D'AUTRES RÉGIONS

Rapport d'étape de TI sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE

Le 7 mars 2005, TI a rendu publique sa première évaluation annuelle de la mise en œuvre par le gouvernement de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. Le rapport d'étape de TI sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE donne une évaluation et un aperçu clairs et concis de la performance sur le plan de la mise en œuvre par le gouvernement de 24 pays sur les 35 pays signataires de la Convention de l'OCDE et comprend des recommandations pour y apporter des améliorations. Le rapport a abouti à la conclusion que peu de cas de corruption s'étaient produits et qu'il fallait redoubler les efforts de mise en œuvre afin de sensibiliser largement le monde des affaires au fait que la corruption d'agents publics étrangers ne paie pas. Les recommandations les plus importantes du rapport provisoire invitaient les parties à la Convention de l'OCDE à:

- renforcer la coordination de la mise en œuvre par le gouvernement en ouvrant un bureau national à cet effet;
- améliorer l'accès aux systèmes de mise en œuvre grâce à l'amélioration des procédures de plaintes et de protection des dénonciateurs;
- poursuivre le programme de surveillance de la Convention de l'OCDE au-delà de 2007.

Un second rapport d'étape de TI a été rendu public le 26 juin 2006.

Pour lire le rapport, consultez:
www.transparency.org/building_coalitions/oecd/oecd.html

Rapport de TI sur les conventions dans les Amériques

TI procède à la mise au point d'un rapport sur les conventions dans les Amériques pour l'inclure dans sa première publication examinant les progrès régionaux de mise en œuvre des conventions de l'Organisation des Etats américains (OEA) et de l'ONU quant aux dispositions relatives à deux domaines prioritaires: les marchés publics et l'intégrité publique. L'exercice initial 2005-2006 portera sur 10 pays. TI produira régulièrement un rapport afin de présenter une évaluation claire et facile à utiliser par les médias sur la mise en œuvre des conventions par tout un éventail de pays dans les domaines choisis. Cela constituera un outil de plaidoyer puissant pour les campagnes nationales de la société civile sur les sujets à l'étude et, plus généralement, pour les efforts de la société civile consistant à exercer des pressions en faveur des conventions. Voir la section Outils ci-dessous pour obtenir un extrait du questionnaire sur l'intégrité publique.

OUTILS SERVANT À PROMOUVOIR LA MISE EN ŒUVRE

Les outils dont il est question dans la présente section sont conçus pour aider à:

- interpréter les dispositions des conventions;
- déterminer l'état d'avancement de la mise en œuvre dans votre pays et les autres pays;
- comprendre le processus législatif de votre pays;
- concevoir des ressources de plaidoyer.

1) INTERPRÉTER LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

Les textes qui suivent fournissent des exemples de certaines normes intergouvernementales et non gouvernementales qui ont été conçues à partir de processus de consultation internationaux et qui pourraient s'avérer utiles dans l'interprétation des dispositions des conventions. Le premier texte fournit des exemples de normes internationales sur les mesures préventives que des institutions respectées ont mises au point, y compris des normes dont il est mention dans le MAEP. Le deuxième texte est un ensemble de principes sur le droit de savoir qui a été formulé par le Projet de justice Société ouverte (Open Society Justice Initiative) en collaboration avec des organisations partenaires, et le troisième est un ensemble de normes quant aux marchés publics qui ont été élaborées par Transparency International.

Il importe de signaler qu'à part les normes sur les mesures préventives, il existe également des normes qui portent sur d'autres domaines que visent les conventions contre la corruption. Par exemple, dans le domaine de la coopération internationale, l'ONU a mis au point diverses ressources utiles, y compris des lois types et d'autres outils.

A) NORMES INTERNATIONALES SUR LES MESURES PRÉVENTIVES

Les normes suivantes sont classées par sujet.

DÉONTOLOGIE DANS LE SECTEUR PUBLIC ET CODES DE CONDUITE POUR LES AGENTS PUBLICS (ART. III (1,2,3) OEA; ART. 7 ET 8 ONU):

- Nations Unies, Code de conduite international pour les agents publics (1997)
  www.un.org/ga/documents/gares51/gar51-59.htm
- Forum africain sur le leadership, code de conduite provisoire pour les Parlements africains (1998)
  www.africaleadership.org/
- Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique (juin 2003)
  www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf
- Recommandation de l'OCDE pour améliorer la conduite éthique dans la fonction publique (mai 1998)
  www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf
- Organisation internationale de police criminelle (Interpol) Code de conduite pour les membres des forces publiques
  www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp
- Interpol, Normes mondiales pour combattre la corruption dans les forces/services de police
  www.interpol.int/Public/Corruption/Standard/Default.asp

- Code de déontologie de l'INTOSAI à l'intention des contrôleurs du secteur public: www.intosai.org/3_ETHICe.html.
- Recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles générales contre la corruption en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales (8 avril 2003) http://portal.coe.ge/downloads/REC%20(2003)4.en.pdf
- Afrique du Sud, Code de conduite pour les personnes ayant des postes à responsabilité (1998) www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf

PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS (ART. 9 ONU)

- OMC Accord sur les marchés publics (1994) www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94.pdf
- CNUDCI Loi-type sur l'approvisionnement en biens, la construction et les services (1994) www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html
- Normes minimales en matière de marchés publics de Transparency International. Voir la Section Outils ci-dessous.

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (ART. 9 ONU)

- Fonds monétaire international – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (2001) www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm
- Fonds monétaire international – Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière: Déclaration de principes (1999) www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm
- Lignes directrices de l'OCDE pour la transparence budgétaire www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF
- Déclaration de Lima de l'INTOSAI sur les préceptes en matière d'audit (1977) www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html

MESURES CONCERNANT LES JUGES ET LES SERVICES JUDICIAIRES (ART. 11 ONU)

- Les principes de Bangalore sur la conduite des juges (2002) www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

SECTEUR PRIVÉ (ART. 12 ONU)

- Normes internationales sur les rapports financiers et la comptabilité
  www.iasb.org/standards/summaries.asp
- Normes internationales d'audit
  www.icaew.co.uk/library/index.cfm?AUB=TB2I_25595#history
- Principes du secteur privé contre la corruption de TI
  www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles
- Chambre internationale de commerce – règles de conduite et recommandations pour lutter contre la corruption et l'extorsion de fonds (2005)
  www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/anticorruption/Statements/ICC_Rules_of_Conduct_and_Recommendations%20_2005%20Revision.pdf
- Les principes directeurs de l'OCDE á l'intention des entreprises multinationales
  www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_34529562_36649987_1_1_1_34529562,00.html
- Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (nouvelle version ; 2004)
  www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf
- Cadre de l'OCDE d'action pour l'investissement (adoption en mai 2006)
  www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34529562_33696253_1_1_1_34529562,00.html
- Outil de sensibilisation au risque de l'OCDE destiné aux entreprises opérant dans les zones à déficit de gouvernance (juin 2006)
  www.oecd.org/document/6/0,2340,en_2649_34529562_36887622_1_1_1_34529562,00.html

PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ (ART. 13 ONU)

- Rapports de la Commission interaméricaine sur les droits de l'homme et décisions de la Cour interaméricaine sur la question de l'accès à l'information
- Nations Unies – Commission économique pour l'Europe, Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice pour les questions relatives à l'environnement (adoptée le 25 juin 1998)
  www.unece.org/env/pp/
- Article 19, Loi-type sur l'accès à l'information
  www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf
- Projet de justice Société ouverte, Dix principes sur le droit à l'information. Voir Outils ci-dessous.
  www.justiceinitiative.org/Principles/index

MESURES POUR EMPÊCHER LE BLANCHIMENT D'ARGENT (ART.14 ONU)

- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, vue d'ensemble des Conventions de l'ONU et des normes internationales concernant les lois relatives au blanchiment d'argent (février 2004)
  www.imolin.org/pdf/imolin/overview.pdf
- Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur la supervision bancaire, la prévention de l'utilisation criminelle du système bancaire à des fins de blanchiment d'argent (décembre 1988)
  www.bis.org/publ/bcbsc137.htm
- Banque des règlements internationaux, Comité de Bâle sur la supervision bancaire, diligence raisonnable des clients pour les banques (octobre 2001)
  www.bis.org/publ/bcbs85.htm
- Groupe d'action financière (GAFI), Quarante recommandations (voir Recommandations 4 -20)
  www.fatf-gafi.org/document/28/0,2340,en_32250379_32236930_33658140_1_1_1_1,00.html
- Déclaration du groupe Wolfsberg sur la surveillance, le dépistage et la recherche (septembre 2003); principes sur la lutte contre le blanchiment d'argent pour les services de banques correspondantes; et principes du groupe Wolfsberg sur la lutte contre le blanchiment d'argent pour les centres bancaires privés
  www.wolfsberg-principles.com/standards.html

LE MAEP SE RAPPORTE AUX NORMES SUIVANTES:

- Fonds monétaire international – Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques
- Lignes directrices pour la gestion de la dette publique
- Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière
- Lignes directrices sur les meilleures pratiques de l'OCDE pour la transparence budgétaire
  www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/4f7adc214b91a685c12569fa005d0ee7/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF
- Principes de base pour une supervision bancaire efficace
- Normes de comptabilité internationales
- Normes d'audit internationales

B) LES DIX PRINCIPES SUR LE DROIT DE SAVOIR DU PROJET DE JUSTICE SOCIÉTÉ OUVERTE

Document publié par Projet de justice Société ouverte (Open Society justice Initiative), troisième journée internationale sur le Droit de savoir, 28 septembre 2005.

1. L'accès à l'information est un droit universel
Quiconque devrait pouvoir demander des renseignements, indépendamment de sa nationalité ou de sa profession. Il ne devrait y avoir aucun critère de citoyenneté et aucune obligation de justifier sa demande de renseignements.

2. L'accès est la norme – le secret est l'exception!
Tous les renseignements détenus par des organismes gouvernementaux sont publics en principe. Il est possible de refuser de donner des renseignements uniquement pour quelques rares raisons légitimes figurant dans le droit international et également dans le droit national.

3. Le droit s'applique à tous les organismes publics
Le public a le droit de recevoir des renseignements que détient tout établissement financé par des organismes publics et privés exécutant des fonctions publiques, comme les fournisseurs d'eau et d'électricité.

4. La présentation de demandes devrait être un geste simple, rapide et gratuit
Présenter une demande devrait être un geste simple. Les seules exigences devraient consister à donner un nom, une adresse et une description de l'information demandée. On devrait pouvoir présenter une demande par écrit ou oralement. Les renseignements devraient être donnés immédiatement ou dans un délai très court. On ne devrait pas avoir à payer autre chose que la reproduction des documents.

5. Les agents publics ont le devoir d'assister les personnes qui font des demandes
Les agents publics devraient assister les personnes qui désirent faire une demande. Si une demande n'est pas adressée au bon organisme public, les agents devraient transmettre la demande à l'organisme approprié.

6. Les refus doivent être justifiés
Les gouvernements peuvent refuser de transmettre des renseignements au public uniquement si la divulgation de ces renseignements risque de causer un préjudice incontestable à des intérêts légitimes, comme à la sécurité nationale ou à la vie privée. Ces exceptions doivent être clairement définies et précisées par la loi. Tout refus de donner des renseignements doit comporter des justifications très claires.

7. L'intérêt public doit l'emporter sur la confidentialité

Les renseignements doivent être communiqués lorsque l'intérêt public l'emporte sur tout préjudice que la communication pourrait entraîner. Tout laisse entendre que les renseignements sur les menaces pour l'environnement, la santé ou les droits de l'homme, ainsi que les renseignements révélant des actes de corruption, devraient être communiqués, étant donné l'important intérêt public qu'ils représentent.

8. Quiconque a le droit de faire appel á une décision défavorable

Toutes les personnes qui présentent une demande de renseignements à un organisme public et qui se voient refuser ou nier l'accès à l'information devraient pouvoir faire en sorte que cet organisme soit soumis à un contrôle judiciaire rapide et efficace.

9. Les organismes publics devraient publier de manière proactive l'information de base

Tous les organismes publics devraient mettre rapidement l'information au sujet de leurs fonctions et responsabilités à la disposition du public sans que celui-ci ait besoin de la réclamer. Cette information devrait être constamment mise à jour, claire et simple.

10. Le droit devrait être garanti par un organisme indépendant

Un organisme indépendant, comme un médiateur ou un commissaire, devrait être mis sur pied pour examiner les refus, promouvoir la sensibilisation au droit d'accès à l'information.

Tirés de lois et de pratiques comparatives dans les plus de soixante pays du monde disposant de lois sur l'accès à l'information, ces principes fournissent un ensemble de normes pour guider les groupes de la société civile et les législateurs dans leurs efforts pour accroître l'accès du public à l'information.

www.justiceinitiative.org/Principles/index

C) NORMES MINIMALES DE TI POUR LA TRANSPARENCE EN MATIÈRE DE MARCHÉS PUBLICS

Les Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics, publiées au départ dans le Rapport Mondial sur la Corruption de 2005, fournissent un cadre pour la prévention et la réduction de la corruption reposant sur des règles claires, la transparence, et des procédures efficaces de contrôle et d'audit tout au long du processus de passation des marchés. Ces normes sont un outil précieux pour permettre aux gouvernements, aux entreprises, à la société civile, aux organismes de surveillance et aux journalistes de mesurer si un système donné de passation de marchés publics fournit au moins certains gages minimaux en termes de transparence.

Les normes se concentrent sur le secteur public et couvrent le cycle du projet dans son ensemble, notamment l'évaluation des besoins, la conception, la préparation et l'établissement du budget avant le processus de passation de contrat ; le contrat lui-même ; et la mise en œuvre du contrat. Les normes couvrent tous les types de marchés publics, y compris:

- les contrats d'approvisionnement de biens et de services ;
- les contrats de fournitures, de construction et de prestation de services (y compris les conseils en ingénierie, les conseils financiers, économiques, juridiques et autres) ;
- les privatisations, les concessions et les actes de redevance ;
- les processus de sous-traitance et l'implication des agents et des partenaires en coentreprise.

Les autorités chargées des marchés publics devraient:

1. appliquer un code de conduite par lequel l'autorité contractante et son personnel s'engagent à respecter une politique stricte de non corruption. Cette politique doit tenir compte des possibilités de conflits d'intérêts et prévoir des mécanismes de dénonciation de la corruption et de protection des dénonciateurs;

2. permettre à une entreprise de répondre à un appel d'offre seulement si elle applique un code de conduite par lequel l'entreprise et son personnel s'engagent à respecter une politique stricte de non corruption;

3. tenir à jour une liste noire des entreprises contre lesquelles il existe suffisamment de preuves d'implication dans des actes de corruption. Alternativement, adopter une liste noire tenue par l'institution internationale appropriée. Exclure, pour une période donnée, les entreprises inscrites sur liste noire, de la liste des fournisseurs agréés pour les projets de l'autorité concernée;

4. veiller à ce que figurent, dans tous les contrats passés entre l'autorité et ses contractants, fournisseurs et prestataires de services, des dispositions obligeant les parties à un respect strict des politiques de non corruption. La meilleure manière d'y parvenir sera peut-être d'exiger le recours à un pacte d'intégrité par lequel l'autorité responsable et les entreprises répondant à l'appel d'offre s'engagent à ne pas accepter ou proposer des pots-de-vin durant l'appel d'offre et l'exécution du projet;

5. faire en sorte que les marchés publics d'une valeur supérieure à un plafond peu élevé fassent l'objet d'un appel d'offre concurrentiel. Les exceptions doivent être limitées et doivent donner lieu à des justifications sans équivoque;

6. donner à tous les fournisseurs, et de préférence au grand public également, un accès facile aux informations relatives:

- aux activités menées antérieurement à l'initiation du processus de passation de contrat
- aux possibilités d'appel d'offres
- aux critères de sélection
- au processus d'évaluation
- à la décision d'attribution et à l'exposé des motifs
- aux conditions du contrat et à tout amendement
- à la mise en œuvre du contrat
- au rôle des intermédiaires et des agents
- aux dispositifs et procédures de règlement des litiges

Seules les informations protégées par la loi devraient être gardées secrètes. Le public devrait également avoir accès à des informations similaires, qu'il s'agisse de processus de passation directe de contrats ou d'appel d'offres restreint.

7. veiller à ce que, tout au long du processus de passation de contrat, aucun des fournisseurs n'ait accès à des informations privilégiées, en particulier celles concernant le processus de sélection;

8. donner suffisamment de temps aux fournisseurs pour leur permettre de préparer leurs offres et remplir les conditions de présélection le cas échéant. Laisser un délai raisonnable entre l'annonce de la décision d'attribution et la signature du contrat, afin de donner à un concurrent contrarié l'occasion de contester la décision d'attribution;

9. faire en sorte que tout ordre de «modification» de la valeur du contrat ou du cahier des charges au-delà d'un seuil cumulatif (par exemple 15% de la valeur du contrat) soit contrôlé à un haut niveau, de préférence par l'organe de prise de décision responsable pour l'allocation du contrat;

10. garantir que les organes de contrôle et d'audit interne et externe sont indépendants et fonctionnent de manière effective, et que le public peut accéder aux rapports que ces organes ont produits. Tout retard anormal dans l'exécution du projet doit déclencher des contrôles supplémentaires;

11. veiller à la séparation des fonctions clés, de sorte que la responsabilité de l'évaluation de la demande, de la préparation, de la sélection, de la signature de contrat, de la supervision et du contrôle de projet soit assignée à des organes différents;

12. appliquer des principes administratifs de prudence tels que l'utilisation de comités au stade de la prise de décision et la rotation du personnel occupant des postes sensibles. Le personnel responsable des processus d'approvisionnement devrait être bien formé et percevoir un salaire suffisant;

13. promouvoir la participation des organisations de la société civile en qualité de contrôleurs indépendants, tant quant à la soumission des projets que quant à leur exécution.

2) DÉTERMINER L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DANS VOTRE PAYS ET D'AUTRES PAYS

Le texte suivant donne des exemples de la surveillance qu'exercent Transparency International et l'International Budget Project (IBP). Le premier exemple porte sur la surveillance destinée à vérifier les lacunes dans la mise en œuvre des Conventions de l'OEA et de l'ONU et cite des extraits d'un questionnaire utilisé à cet effet. Le deuxième exemple traite de la surveillance de la transparence budgétaire mise en œuvre en Afrique et dans d'autres régions et cite des extraits du questionnaire qui a servi à l'exercice en question.

A) RAPPORT D'ÉVALUATION DE TI SUR LES CONVENTIONS DANS LES AMÉRIQUES

Une méthode permettant d'évaluer la mise en œuvre dans votre pays qui peut bien se prêter au travail de plaidoyer consiste en des rapports sommaires d'experts sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. TI a conçu des questionnaires à cet effet afin d'étudier la mise en œuvre des Conventions de l'OEA et de l'ONU dans les domaines de l'intégrité publique et de la passation des marchés publics. Le texte suivant présente des extraits du questionnaire sur l'intégrité du secteur public.

OUTIL DE MAPPAGE POUR LE RAPPORT SUR L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC BASÉ SUR LES CONVENTIONS SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DE L'OEA ET DE L'ONU

DIVULGATION DES REVENUS, DE L'ACTIF ET DU PASSIF

Les normes qui s'appliquent à la divulgation des revenus, de l'actif et du passif sont établies spécifiquement à l'article III, paragraphe 4 de la Convention de l'OEA et à l'article VIII, paragraphe 5 de la Convention de l'ONU. De plus grand intérêt est l'exploitation de la première série de questionnaires du Comité des experts de l'OEA, notamment les recommandations faites par le Comité aux pays de la région étudiés au cours des trois dernières années. De telles recommandations, compte tenu de leur régularité, démontrent un consensus sur les éléments qui caractérisent un cadre législatif et un comportement adéquats en ce qui concerne la divulgation des revenus, de l'actif et du passif.

Le modèle qui découle de ces dispositions internationales et des progrès en ce qui concerne le mécanisme de suivi permet d'esquisser une série de normes faisant autorité en ce qui concerne la divulgation des revenus, de l'actif et du passif:

1. obligation pour les hauts fonctionnaires de faire savoir là où ils maintiennent leurs biens personnels et leurs avoirs ;
2. exigences minimales consistant à présenter des déclarations de revenu, de l'actif et du passif au moment d'assumer une nouvelle fonction publique, puis au moment de quitter cette dernière ;
3. existence de procédures pour veiller à ce que ces exigences soient remplies. ;
4. caractère Vérifiable des informations contenues dans ces déclarations ;
5. divulgation et accessibilité de ces déclarations pour le grand public.

QUESTIONNAIRE PORTANT SUR LA DIVULGATION DES REVENUS, DE L'ACTIF ET DU PASSIF

DIVULGATION DES REVENUS, DE L'ACTIF ET DU PASSIF

Normes et questions relative au cadre institutionnel et législatif
Existence d'une disposition exigeant que les agents publics remettent des états des revenus, de l'actif et du passif qui puissent être vérifiés et rendus publics

	Réponse	OUI	NON	S.O.
Question 25	*Le système judiciaire de votre pays comporte-t-il des stipulations selon lesquelles les agents publics doivent signaler leurs revenus, actif et passif?*			
	Source:			
Question 26	*Le système judiciaire de votre pays comporte-t-il des stipulations selon lesquelles les agents publics doivent signaler leurs biens personnels?*			
	Source:			
Question 27	*La disposition exigeant la divulgation des revenus, de l'actif et du passif(s'applique-t-elle aux hauts fonctionnaires de l'Administration?*			
	Source:			

...

NORMES ET QUESTIONS SUR LES PERCEPTIONS RELATIVES À LA PERFORMANCE

Mécanismes et pratiques pour répondre aux exigences relatives à la présentation d'états des revenus, de l'actif et du passif (Remarque: Un mécanisme est défini comme la procédure ou les agents permettant d'atteindre un objectif particulier)

		Note	0	1	2	3	4
Question 30	*Les fonctions publiques offrent des procédures de soutien pour aider les agents publics à se conformer aux exigences relatives à la remise des informations voulues (comme des directives, de la formation, de l'information)*						
	Source:						
Question 31	*Les états des revenus, de l'actif et du passif sont soumis à des procédures visant à vérifier la véracité de l'information par les unités ou organismes gouvernementaux adéquats.*						
	Source:						
Question 32	*Les états des revenus, de l'actif et du passif sont publics ou sont mis à la disposition du public grâce à des moyens accessibles au public.*						
	Source:						

...

INDICATEURS DE PERFORMANCE ET DONNÉES STATISTIQUES:

34. Veuillez préciser quel pourcentage d'agents publics légalement tenus par cette exigence y ont bien adhéré jusqu'à présent:

35. Veuillez préciser le nombre de poursuites administratives ou criminelles qui ont été entamées pour non respect de l'obligation de remise des déclarations de revenu, de l'actif et du passif en 2004:

B) PROJET SUR LA TRANSPARENCE DES BUDGETS DE L'INTERNATIONAL BUDGET PROJECT – EXTRAITS DU QUESTIONNAIRE

Le «International Budget Project» (PBI) a mené une enquête sur l'accès du public à l'information budgétaire et sur la transparence du processus budgétaire en adoptant la perspective des organisations de la société civile. L'information recueillie est pertinente pour évaluer la performance des pays signataires de la Convention de l'UA et de la Convention de l'ONU en ce qu'elle a trait à l'accès à l'information et aux finances du secteur public, même si l'enquête ne visait pas à examiner le respect des normes des conventions. L'enquête a été menée grâce au Questionnaire sur la transparence budgétaire qui a été utilisé entre autres dans les pays suivants: l'Afrique du Sud, le Botswana, le Burkina Faso, le Ghana, le Kenya, le Malawi et la Namibie.

CI-DESSOUS SE TROUVENT DES EXTRAITS DU QUESTIONNAIRE:

DOCUMENTS ET INFORMATION SUR LE BUDGET

Estimations pour l'exercice budgétaire et au-delà

1. Le budget de l'exécutif et les documents budgétaires à l'appui présentent-ils les dépenses pour l'exercice par unité administrative (c'est-à-dire, par ministère, département, ou agence)?

a. Toutes les dépenses sont classées par unité administrative.
b. Les dépenses sont classées par unité administrative, mais certaines petites unités ne sont pas indiquées séparément.
c. Les dépenses sont classées par unité administrative, mais un grand nombre d'unités ne sont pas indiquées séparément.
d. Aucune dépense n'est classée par unité administrative.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires)

Commentaires:

2. Le budget de l'exécutif et les documents budgétaires à l'appui présentent-ils les dépenses pour l'exercice selon une classification fonctionnelle (par activité) ?

a. Toutes les dépenses sont classées par activités, et les catégories sont compatibles avec les normes internationales.
b. Toutes les dépenses sont classées par activités, mais les catégories ne sont pas compatibles avec les normes internationales.
c. Certaines des dépenses, mais pas la totalité, sont classées par activités.
d. Aucune dépense classée par activité n'est présentée.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires).

Commentaires:

PROCESSUS BUDGÉTAIRE

Phase de formulation

66. Combien de temps à l'avance connaît-on le jour de la publication du budget?

a. La date de la publication est déterminée par la loi.
b. L'exécutif annonce la date de la publication au moins deux mois à l'avance.
c. L'exécutif annonce la date de la publication moins de deux mois mais plus de deux semaines à l'avance.
d. L'exécutif annonce la date de la publication moins de deux semaines à l'avance, ou ne fait aucune annonce.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires).

Commentaires:

Phase d'approbation

74. Combien de temps avant le début de l'exercice, l'assemblée législative reçoit-elle le budget?

a. L'assemblée législative reçoit le budget au moins trois mois avant le début de l'exercice.
b. L'assemblée législative reçoit le budget au moins six semaines mais moins de trois mois avant le début de l'exercice.
c. L'assemblée législative reçoit le budget moins de six semaines avant le début de l'exercice.
d. L'assemblée législative ne reçoit pas le budget avant le début de l'exercice.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires).

Commentaires:

Phase d'exécution et de surveillance

83. Avec quelle fréquence l'exécutif communique-t-il au public des rapports en cours d'exercice sur les dépenses réellement engagées (par unité administrative, classification économique et/ou activité)?

a. Les rapports en cours d'exercice sur les dépenses réellement engagées sont publiés au moins une fois par mois.
b. Les rapports en cours d'exercice sur les dépenses réellement engagées sont publiés au moins une fois par trimestre.
c. Les rapports en cours d'exercice sur les dépenses réellement engagées sont publiés au moins une fois par semestre.
d. Les rapports en cours d'exercice sur les dépenses réellement engagées ne sont pas publiés.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires).

Commentaires:

Rapports de fin d'exercice et phase d'audit

102. Combien de temps après la fin de l'exercice l'exécutif remet-il au public un rapport de clôture d'exercice ou tout autre document sur les résultats réels pour l'exercice?

a. Les rapports sont publiés au plus tard six mois après la fin de l'exercice.
b. Les rapports sont publiés au plus tard 12 mois (mais plus de six mois) après la fin de l'exercice.
c. Les rapports sont publiés plus de 12 mois après la fin de l'exercice.
d. L'exécutif ne publie pas de rapport de fin d'exercice.
e. Sans objet /autre (veuillez donner des commentaires).

Commentaires:

3) COMPRENDRE LE PROCESSUS LÉGISLATIF DE VOTRE PAYS

Pour veiller à l'adoption des lois nécessaires à la mise en œuvre, il importe de comprendre le processus législatif. La discussion qui suit, extraite du site Web du gouvernement sud-africain, met en lumière le grand nombre d'acteurs qui y prennent part, ainsi que les nombreux points d'entrée potentiels du plaidoyer de la société civile. Évidemment, il importe également de comprendre le rôle du pouvoir exécutif dans l'élaboration des politiques et des règles.

UNE BRÈVE EXPLICATION DU PROCESSUS LÉGISLATIF EN AFRIQUE DU SUD

Lorsque le gouvernement apporte un changement à une politique, il commence souvent par déposer ses propositions dans un livre vert, qui est un document de travail sur des propositions de politiques. Le livre vert émane du département ministériel concerné et il est ensuite publié pour susciter des commentaires et des idées. Le gouvernement fixe habituellement une échéance jusqu'à laquelle la société civile peut déposer des commentaires. Le document forme la base d'un livre blanc, qui se veut être un énoncé général de la politique gouvernementale. Les parties intéressées peuvent être invitées une fois de plus à présenter leurs suggestions.

Une fois ces suggestions prises en compte, le ministre et les agents publics du département d'Etat concerné peuvent rédiger des propositions législatives. À ce stade, le Cabinet tient également compte de ces suggestions. Occasionnellement, le document est publié dans la gazette officielle sous forme d'avant-projet de loi, pour susciter des commentaires avant une date précise, ou remis à certains organismes pour obtenir leurs commentaires. Une fois qu'il a été tenu compte de toutes les suggestions, le document est remis aux conseillers juridiques de l'Etat, qui vérifient les propositions et leur conformité aux lois existantes en détail. Le Parlement les fait ensuite imprimer, leur as-

signe un numéro et les dépose ou les introduit, soit à l'Assemblée nationale, soit au Conseil national des provinces. Le document n'est plus alors un avant-projet de loi mais bien un projet de loi, et le dépôt officiel du projet de loi porte le nom de première lecture. Après cette première lecture, il est inscrit à l'ordre du jour des séances de la Chambre et il est soumis à l'étude d'un comité.

Le comité se compose de membres des différents partis représentés au Parlement qui débattent du projet de loi. Ils convoquent parfois des témoins experts ou organisent des présentations pour aider à le mettre au point, après quoi ils peuvent le modifier. Une fois que le comité l'a approuvé, le projet de loi est soumis aux débats à la Chambre où il a été déposé. Une fois que la Chambre a donné son accord au projet de loi, il est transmis à l'autre Chambre, où il franchit les mêmes étapes.

Une fois que les deux Chambres ont adopté le projet de loi, il reçoit un numéro de loi et il est présenté au président de l'Etat pour qu'il le signe. Il est ensuite publié dans la gazette officielle du gouvernement à titre de loi puis il devient une loi du pays.

Il arrive parfois qu'il n'y ait ni livre vert ni livre blanc et que le processus commence avec les propositions législatives émanant d'un ministère ou d'un département donné.

Pour de plus amples renseignements, prière de consulter:
www.polity.org.za/html/govdocs/legislation/process.html?rebookmark=1

4) CONCEVOIR DES RESSOURCES DE PLAIDOYER

Les paragraphes suivants constituent un exemple de ressources de plaidoyer pour un sujet qui relève des conventions, à savoir un modèle de communiqué de presse portant sur l'accès à l'information.

MODÈLE DE COMMUNIQUÉ DE PRESSE DE L'ODAC ET DU TAC SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Sous embargo jusqu'au 28 septembre 2005.

Le droit de savoir, le droit de vivre: l'ODAC et le TAC lancent une campagne sur le droit de savoir

Aujourd'hui, l'ODAC (Open Democracy Advice Centre) et le TAC (Treatment Action Campaign) ont lancé une nouvelle campagne spéciale pour appuyer la mise en œuvre du droit de savoir. «Nous sommes d'avis que le droit d'accès à l'information peut faire une grande différence entre l'accès à vos droits ou non», a indiqué Muke Iani Dimba, le coordonnateur régional de l'ODAC. «La mise en œuvre du droit de savoir en Afrique du Sud n'est pas à la hauteur de notre Constitution, ni de nos lois. Les résultats de l'étude du Projet de justice Société ouverte démontrent que nous sommes à la traîne en matière d'ouverture relativement à l'accès à l'information.»

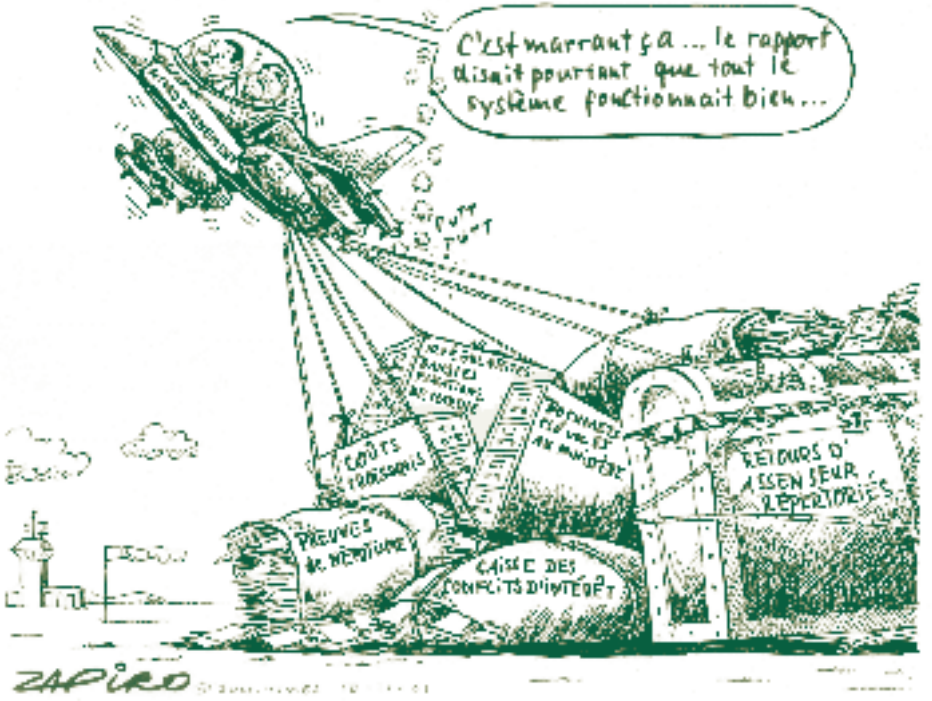
M. Dimba commentait les résultats d'une étude internationale inédite qui évaluait l'accès du public à l'information. Cinq pays, le Pérou, l'Arménie, la Macédoine, la Bulgarie et l'Afrique du Sud ont participé à l'enquête qui consistait à envoyer des centaines de demandes de renseignements à différents établissements d'Etat et à surveiller les résultats. L'enquête portait uniquement sur des organismes publics, étant donné que l'Afrique du Sud est le seul pays qui possède une loi donnant accès à l'information détenue par des organismes privés.

Malgré sa loi reconnue partout dans le monde, il est choquant de voir que parmi les cinq pays, l'Afrique du Sud a obtenu les pires résultats dans la plupart des catégories, le gouvernement n'ayant pas répondu à 53 % des demandes et ne divulguant les renseignements que dans 17 % des cas.

«Les citoyens doivent avoir accès à l'information pour prendre des décisions éclairées sur leur propre santé. Il en est de même pour les différentes communautés et la société civile de façon à pouvoir tenir le gouvernement responsable et l'aider dans la mise en œuvre», a déclaré Njogu Morgan du TAC. Par suite des résultats de l'enquête, il est regrettable que le ministre de la Santé soit prêt à affronter le TAC devant les tribunaux pour empêcher l'accès à de l'information vitale sur le lancement de la thérapeutique antivirale.

Les deux organisations lanceront une affiche et une brochure à l'occasion d'une conférence de presse le jeudi 28 septembre, Journée internationale du droit de savoir. Elles comptent continuer à soulever la question du droit de savoir au cours du mois d'octobre, avant le procès du TAC contre le ministre de la Santé concernant l'annexe A du plan de thérapeutique, par des rencontres consultatives avec le gou-

vernement et la société civile afin de déterminer comment améliorer la situation. La conférence de presse aura lieu au 9e étage, Aukland House, au croisement des rues Biccard et Smit, Braamfontein.
Prière de communiquer avec _____.



6 Le guide législatif de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) sur la Convention de l'ONU est un outil très utile pour comprendre cette Convention.

VII.

PROMOTION DU SUIVI ET DE LA SURVEILLANCE AU NIVEAU INTERGOUVERNEMENTAL ET CONTRIBUTION SUR CE PLAN

Un mécanisme de surveillance efficace doit inspirer la confiance du public, maintenir l'engagement envers la réforme, assurer la continuité, établir des points de repère, encourager le libre dialogue aux niveaux national et international, promouvoir les efforts de réforme au niveau national, développer une large base de soutien parmi les segments non gouvernementaux de la société, et créer des attentes raisonnables.
Joseph Gangloff, ministère américain de la Justice, dans une communication présentée à la 11e Conférence internationale sur la corruption, à Séoul, Corée du Sud, mai 2003.

Bien que les mécanismes d'examen par les pairs soient coûteux, ils donnent à la société civile un moyen important de pousser un gouvernement à mettre en œuvre une convention. Mais, nous ne pouvons pas dépendre uniquement d'un mécanisme; la société civile doit participer activement à la promotion de la convention dans la société et en faire une priorité.
Valeria Merino Dirani, membre du Conseil d'administration de Transparency International, lors d'une présentation à la 11e Conférence internationale sur la corruption, à Séoul, Corée du Sud, mai 2003.

L'expérience nous montre qu'il est nécessaire de mettre en place un processus de surveillance intergouvernementale pour veiller à ce que les engagements pris à l'égard d'une convention se traduisent en actions. Un organisme désigné devrait vérifier régulièrement les progrès accomplis par les gouvernements nationaux dans le cadre de leurs obligations découlant des traités et, s'ils sont insuffisants, faire pression sur les gouvernements afin qu'ils améliorent leur performance. De tels processus sont prévus dans les conventions et protocoles dont il est question dans ce guide.

Pour promouvoir la surveillance d'une convention et y contribuer, votre organisation devrait envisager les étapes suivantes:

- quand il n'y a pas de processus de surveillance en place (comme dans le cas de la Convention de l'ONU);
  - faites-vous une idée claire de ce que la convention prévoit en matière de surveillance;
  - participez aux efforts de promotion pour encourager la surveillance de la Convention de l'ONU – TI cherche actuellement á mobiliser ce type de soutien;
- quand il y a un processus de surveillance en place (c'est le cas pour les Conventions de l'OEA, de l'OCDE et la Convention CTO);
  - tenez-vous au courant du processus, y compris les possibilités d'intervention de la société civile, l'échéancier, les sujets déjà couverts et ceux à venir;
  - déterminez si le processus fonctionne bien et, sinon, ce qui pourrait être fait pour l'améliorer. Une question importante est de savoir si le niveau des ressources attribué á la surveillance reste suffisant. Une autre question concerne la transparence de la surveillance;
  - déterminez quelle contribution votre organisation aimerait apporter au processus de surveillance. Les contributions de la société civile ne sont pas prévues jusqu'alors dans le processus de surveillance de la Convention CTO;
  - déterminez si certains résultats de l'un des processus de surveillance exigent un suivi. D'autres questions portent sur la question de savoir si le processus est suffisamment transparent;
  - élaborez une stratégie de plaidoyer.

COMMENT LA SURVEILLANCE INTERGOUVERNEMENTALE FONCTIONNE-T-ELLE EN GÉNÉRAL?

Dans un *processus d'autoévaluation*, un questionnaire est généralement donné à un gouvernement et on lui demande de fournir sa propre évaluation sur la façon dont il répond aux exigences de la convention. Bien que ceci puisse fournir des renseignements très utiles, le gouvernement pourrait ne pas se montrer suffisamment critique à son propre égard ou pourrait essayer de donner une image plus favorable de la réalité. L'information n'est donc pas entièrement fiable et, dans la plupart des systèmes, elle est complétée par des renseignements provenant d'autres sources. Dans certains systèmes

de surveillance cette information est soumise à un comité d'experts indépendants qui peuvent poser des questions et faire des recommandations.

Dans un *processus d'évaluation mutuelle* ou d'«examen par les pairs», des représentants du gouvernement évaluent leurs performances respectives, prenant en général comme point de départ les réponses à un questionnaire. Dans les systèmes actuels de surveillance des conventions contre la corruption [7] pour les Conventions de l'OEA et de l'OCDE, ainsi que pour les conventions sur la corruption du Conseil de l'Europe, l'examen est mené sur une base non accusatoire, s'appuyant principalement sur la confiance mutuelle qui existe entre les Etats participants. Le secrétariat de l'organisme responsable joue souvent un rôle important pour soutenir ou stimuler la surveillance. Le processus exerce des pressions par un ensemble de recommandations formelles et de dialogue informel. Il peut aussi inclure l'examen du public, des comparaisons et des classements. Pour que le processus d'évaluation ait un maximum d'impact, des renseignements pertinents doivent être mis à la disposition du public, afin d'ajouter la pression publique à la pression des pairs.

Les processus d'évaluation intergouvernementaux pour les conventions sur la lutte contre la corruption comprennent généralement les éléments suivants: 1) les réponses du gouvernement à un questionnaire; 2) l'examen des réponses par un secrétariat et/ou une sélection d'experts; l'examen peut aussi comporter une visite du pays pour mieux connaître la situation actuelle («examen sur place)»; 3) la préparation d'un rapport sur la performance du pays; 4) un examen du rapport par un organe d'examen, souvent composé d'autres représentants gouvernementaux («examen par les pairs»); et 5) l'adoption et la publication du rapport.

QUELQUES ASPECTS D'UN SYSTÈME DE SURVEILLANCE EFFICACE

L'expérience des systèmes de surveillance nous apprend que pour assurer leur efficacité, il convient de porter une attention particulière aux éléments suivants:

- un engagement sérieux de la part des gouvernements. Une masse critique de gouvernements doit prendre le processus au sérieux et exercer son influence sur les pairs moins engagés;
- renseignements provenant de sources variées, dont les autoévaluations des gouvernements, les contributions non gouvernementales, la recherche par des experts et les enquêtes dans le pays menées par des experts;
- la préparation d'un rapport par des experts indépendants, comprenant évaluations et recommandations.
- un secrétariat solide, disposant de ressources adéquates;
- une discussion franche, ouverte et constructive des évaluations et recommandations avec un groupe de pairs représentants des gouvernements, et adoption du rapport ;
- l'identification des besoins d'assistance technique;
- publicité faite pour le rapport final;
- le suivi des recommandations contenues dans le rapport.

COMMENT LA SURVEILLANCE INTERGOUVERNEMENTALE PEUT-ELLE AIDER?

Les gouvernements font face à de nombreuses priorités concurrentes, disposent souvent de ressources limitées et ne prennent pas toujours assez sérieusement leurs engagements vis-à-vis des conventions. Quand la performance gouvernementale est insuffisante, un système de surveillance efficace encourage la mise en œuvre en fournissant une structure permettant la pression par les pairs et l'entraide, ainsi qu'un moyen d'exercer des pressions publiques. Un calendrier de présentations de rapports, les discussions des comités d'examen et les visites des équipes d'examen aident à stimuler l'action gouvernementale. De cette façon, la surveillance aide à maintenir l'élan de la mise en œuvre et montre au public que la convention est prise au sérieux.

Il convient de faire remarquer aux gouvernements qu'ils peuvent bénéficier de la surveillance des manières suivantes:

- cela les aide à prêter l'attention et la concentration nécessaires à une question hautement prioritaire;
- ils reçoivent des conseils et du feedback sur la mise en œuvre; les examens offrent une interprétation documentée concernant les dispositions de la convention;
- la surveillance permet la création d'un forum de discussion des questions à l'étude et un partage de bonnes pratiques;
- elle permet l'identification des difficultés rencontrées et des besoins d'assistance technique;
- les pays qui approuvent une mise en œuvre rapide bénéficient aussi des efforts déployés pour s'assurer d'une participation collective; donc réduction du «parasitisme»;
- elle permet la reconnaissance publique des mesures prises et des progrès réalisés.

QUELS SONT LES DÉFIS QUE POSE LA SURVEILLANCE POUR LES GOUVERNEMENTS?

La surveillance, quoique nécessaire, représente une tâche difficile pour les gouvernements. Elle exige d'eux qu'ils y consacrent des ressources, à la fois pour soutenir l'organisme d'examen et pour rassembler l'information relative à leur propre performance, ce qui est exigé par les évaluateurs. De plus, lorsque la surveillance dévoile que leur performance n'est pas suffisante, les gouvernements peuvent se trouver face à des critiques émanant de ces organismes et être appelés à consacrer les ressources nécessaires pour combler ces insuffisances.

Un défi supplémentaire qui voit le jour est qu'un nombre grandissant de pays sont couverts par de multiples conventions et sujets à de multiples processus d'examen, ce qui pousse au maximum de leur capacité même les pays les plus développés et demande une certaine coordination des processus de surveillance.

Puisque les processus de négociation, de mise en œuvre et de surveillance peuvent être coûteux en termes de ressources humaines et financières, certains pays moins développés pourraient avoir besoin d'une assistance financière et technique pour être en

mesure de participer, de gérer les processus et d'instaurer les réformes nécessaires. Une telle assistance, fournie par des pays plus développés, pourrait être une condition préalable à la participation de pays moins développés aux conventions internationales sur la lutte contre la corruption à toutes les étapes, de la négociation jusqu'à la mise en œuvre et la surveillance.

COMMENT LES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE EN PLACE EN AFRIQUE FONCTIONNENT-ILS?

La surveillance est en cours pour la Convention de l'ONU dans le cadre du MAEP ainsi que pour la Convention CTO dans le cadre de la Conférence des parties pour la Convention et ces systèmes sont décrits sous forme récapitulative ci-dessous.

NEPAD – MÉCANISME AFRICAIN D'EVALUATION PAR LES PAIRS (MAEP)

Commencement: 2005
Nombre de pays: 24
Méthodologie: Autoévaluation, examen par un groupe d'experts et examen par les pairs
Portée de l'examen: Les examens couvrent 91 indicateurs
Rythme de surveillance: Chaque pays est examiné tous les 2 à 4 ans; 2 pays examinés jusqu'à présent
Nombre de réunions de groupes d'experts MAEP par an: Environ 6
Visites des pays: Oui
Rapports publiés: Rapports nationaux et plans d'action
Suivi: Pas encore connu
Participation de la société civile: Oui
Dotation actuelle en personnel (estimation): 6 coordinateurs et 6 assistants personnels au secrétariat du MAEP
Estimation du coût: Au début du processus d'examen par les pairs, chaque Etat devait promettre un minimum de 100 000 $US

Le mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) du NEPAD a été mis en fonction. Le Nouveau Partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD) est un programme de développement économique de l'Union africaine. Il met l'accent sur l'éducation, la santé, l'infrastructure régionale, l'agriculture, l'accès au marché et la préservation de l'environnement. Le MAEP est fondé sur un instrument de convention mutuelle, adopté par les Etats membres de l'Union africaine sur une base volontaire et mettant en place un mécanisme africain d'auto-surveillance, ayant pour but d'encourager l'adoption de politiques, normes et pratiques qui conduiront à la stabilité politique,

à une croissance économique élevée, au développement durable et à l'accélération de l'intégration économique sous-régionale et continentale. Cela se fera grâce au partage des expériences et en renforçant les bonnes et les meilleures pratiques, notamment en identifiant les déficiences et en évaluant les besoins en termes de renforcement institutionnel. En mars 2006, 23 Etats avaient adhéré. Le mécanisme encourage les Etats participants à s'assurer que leurs politiques et pratiques sont conformes aux valeurs partagées de gouvernance politique, économique et de gouvernance d'entreprise. Il couvre 91 indicateurs dans quatre secteurs d'intérêt: 1) démocratie et gouvernance politique; 2) gouvernance économique et gestion; 3) gouvernance d'entreprise; et 4) développement socio-économique. Il existe un ensemble d'objectifs, de normes, de critères et d'indicateurs pour chacun des secteurs choisis, et les pays reçoivent des directives pour préparer le MAEP et y participer. Le processus devrait être transparent, responsable et participatif.

Pour les deux premiers secteurs, les normes à appliquer comprennent les codes anti-corruption des Conventions de l'ONU et de l'UA, et les critères incluent des questions sur la corruption et la transparence. Donc, dans une certaine mesure, le processus comprend la surveillance des activités gouvernementales contre la corruption et mesure la performance par rapport aux exigences des conventions. Maintenant que les Conventions de l'ONU et de l'UA sont entrées en vigueur, on peut s'attendre à ce que cette partie de l'examen se développe mais cela pourrait dépendre de la façon dont se fera la surveillance prévue dans les deux conventions.

Le processus d'examen du MAEP comprend cinq étapes: 1) une autoévaluation du pays et un plan d'action à la suite d'une consultation nationale avec des parties prenantes essentielles; 2) un rapport provisoire par le secrétariat du MAEP pour étayer l'équipe d'experts; 3) une visite d'évaluation sur place par l'équipe d'experts et la préparation d'un rapport national; 4) un rapport national par l'équipe d'experts présenté au panel de personnes éminentes du MAEP et étudié par celui-ci; et 5) un rapport de la part du forum du MAEP, le comité de chefs d'Etat et de gouvernement participant, destiné á être examiné par les pairs.

En 2005, le groupe d'experts du MAEP a finalisé les examens pour le Ghana et le Rwanda, et leurs rapports ont été présentés au 3e sommet du forum du MAEP en juin 2005. Au 4e sommet en janvier 2006, les chefs d'Etat devaient entreprendre un «examen par les pairs» du Ghana et du Rwanda, dans le but de partager leurs expériences et d'aider les deux pays à s'attaquer aux points faibles identifiés. Le processus d'examen est maintenant terminé au Ghana et au Kenya et en cours en Afrique du Sud, au Bénin, à Maurice, au Nigeria et en Tanzanie.

L'ÉVALUATION DU MAEP AU GHANA ET LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Basé sur un texte de Daniel Batidam, Ghana Integrity Initiative

Le Ghana se trouvait dans le premier groupe de pays à signer le Protocole d'entente le 9 mars 2003, une initiative positive qui lui fait honneur. En mai 2003, le gouvernement a créé un ministère de la Coopération régionale, qui est devenu l'agent de coordination désigné pour le MAEP dans le pays. Il a aussi institué un Conseil national de direction pour répondre à l'exigence, pour les pays participants, de faire une autoévaluation indépendante de leur gouvernance dans les quatre secteurs du MAEP. Ce conseil était composé de spécialistes hautement qualifiés et respectés et de personnalités publiques indépendantes du gouvernement. Le conseil de direction a nommé au plan national quatre groupes de spécialistes et établissements de recherche indépendants et d'excellente réputation pour entreprendre l'autoévaluation du pays dans chacun des quatre secteurs thématiques du MAEP, et faire les recommandations appropriées pour aider le conseil à mettre au point un programme d'action national. Le Ghana a soumis son rapport définitif d'autoévaluation consolidée et une version préliminaire de son programme d'action national au secrétariat du MAEP en mars 2005.

Bien que l'on puisse féliciter le Ghana pour sa participation au MAEP, de nombreux groupes de la société civile du Ghana – y compris le GII (Ghana Integrity Initiative), la section locale de TI – ont exprimé des réserves quant au processus parce qu'il n'a pas permis la participation de la société civile. De plus, prés d'un an après la mise au point du rapport national d'évaluation de la République du Ghana concernant le MAEP, la société civile et le public ghanéen en général n'avaient toujours pas eu accès au contenu de ce rapport. Celui-ci a maintenant été publié.
www.nepad.org/2005/files/aprm.php

SURVEILLANCE DE LA CONVENTION CTO DES NATIONS UNIES

Commencement: Pas encore complètement établie; premières démarches au cours de la première et de la seconde Conférence des parties
Nombre de pays: 112
Méthodologie: Réponses factuelles au questionnaire, tour d'horizon analytique et rapport d'évaluation du secrétariat, discussion plénière et questions sur le suivi
Portée de l'examen: Questionnaires sur des sujets sélectionnés, basés sur le programme de travail de la Conférence des parties
Rythme de surveillance: Il est prévu de couvrir tous les pays chaque année durant les deux premières années, puis tous les deux ans
Nombre de réunions par an: Une réunion par an pendant les deux premières années, puis tous les deux ans
Visites dans les pays: Aucune n'est prévue jusqu'à présent. Des visites dans les pays pourront éventuellement avoir lieu pour évaluer les besoins d'assistance technique
Participation de la société civile: Pas encore établie
Suivi: Quelques démarches initiales
Rapports publiés: Rapport d'ensemble du secrétariat
Dotation actuelle en personnel (estimation): Eventuellement de 7 à 9 personnes dans la section de la Convention sur les crimes
Coût estimatif: Pas encore connu

La Convention CTO des Nations Unies est entrée en vigueur en septembre 2003 et la Conférence des Etats parties s'est réunie deux fois depuis, une fois en 2004 et une fois en 2005. Le processus d'examen étant en préparation, il serait prématuré de faire des observations sur son fonctionnement. Les activités menées au sujet de la Convention CTO permettront de tirer des leçons pour la surveillance de la Convention de l'ONU, mais il faut tenir compte du fait que les dispositions de la Convention CTO sur la surveillance sont moins favorables que celles de la Convention de l'ONU.

Un point important dans la structure de la Convention CTO a été la décision prise par la Conférence des Etats parties de mettre sur pied un groupe de travail par intérim à composition non limitée pour le conseiller et l'assister dans l'exécution de son mandat sur l'assistance technique. Celui-ci a demandé au secrétariat de mettre au point une base d'information pour évaluer les défis de la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles; et il en a été décidé que le groupe de travail s'acquitterait des fonctions suivantes:

(i) étudier les besoins d'assistance technique afin d'aider la Conférence des parties compte tenu des informations établies par le secrétariat;
(ii) fournir des conseils sur les priorités compte tenu de programmes pluriannuels approuvés par la Conférence des parties et de ses directives;

(iii) tenir compte de l'information, appropriée et facile à utiliser, sur les activités d'assistance technique du secrétariat, ainsi que des Etats, et sur les projets et priorités des Etats, des autres entités du système des Nations Unies et des organisations internationales, dans les domaines couverts par la Convention et ses protocoles;

(iv) faciliter la mobilisation de ressources potentielles.

La Conférence a aussi demandé au secrétariat, en fonction des conseils fournis par la Conférence des parties et son groupe de travail, d'élaborer des propositions de projets pour répondre aux besoins identifiés en tenant compte de la distribution géographique équitable et des différents systèmes juridiques le cas échéant.

QUEL RÔLE DOIT JOUER LA SOCIÉTÉ CIVILE À L'ÉGARD DE LA SURVEILLANCE INTERGOUVERNEMENTALE?

Les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer à l'égard de la surveillance intergouvernementale. Elles peuvent aider à assurer qu'un système efficace de surveillance soit en place. Le plaidoyer de la société civile en ce qui concerne l'efficacité des systèmes de surveillance peut faire une réelle différence. Par exemple, les activités de TI ont consisté à:

- promouvoir la prompte introduction d'une surveillance efficace de la Convention de l'ONU; les activités pour promouvoir la surveillance de la Convention de l'UA sont sur le point de démarrer;
- recommander avec succès l'introduction de la surveillance de la Convention de l'OEA ainsi que les contributions de la société civile;
- recommander avec succès la publication des rapports nationaux dans le cadre de la Convention de l'OEA;
- recommander avec succès l'affectation de ressources adéquates et les contributions de la société civile à la surveillance de la Convention de l'OCDE.

Lorsqu'un système de surveillance est en place, les organisations de la société civile peuvent en enrichir le processus en offrant leurs propres opinions indépendantes sur la performance du pays, aidant ainsi à assurer un équilibre au sein des contributions. Les sections nationales de TI dans les Amériques ont régulièrement apporté leurs contributions au mécanisme de suivi de la Convention de l'OEA et leurs commentaires sont publiés sur le site Web de l'OEA.

Les organisations de la société civile peuvent œuvrer pour s'assurer que les contributions des pays sous forme d'évaluations et de recommandations sont publiées et font l'objet d'un suivi. De nombreuses sections nationales de TI sont aussi actives dans ce domaine.

RÔLE DE PLAIDOYER DE TI CONCERNANT LE MÉCANISME DE SUIVI DE L'OEA

Depuis 1998, Transparency International fait pression en faveur de la création d'un mécanisme de suivi pour l'OEA, en présentant des recommandations et en promouvant l'idée lors de réunions internationales. En mai 2001, la première réunion de la Conférence des Etats parties à la Convention de l'OEA à Buenos Aires a atteint un consensus en faveur d'un tel mécanisme, ce qui se reflète dans le Rapport de Buenos Aires, qui présente les aspects les plus importants du mécanisme.[8]Ce rapport a été présenté lors de la Conférence des Etats parties à la trente et unième session régulière de l'Assemblée générale de l'OEA, du 3 au 5 juin 2001, et a été adopté par la Résolution 1784 (XXI-0/01).
Depuis la création du mécanisme, TI a fait des recommandations pour améliorer son efficacité. TI a insisté en faveur d'un mécanisme plus transparent, où tous les commentaires et les rapports seraient rendus publics, et où la société civile participerait officiellement au processus. TI s'est aussi engagée dans un processus formel de suivi portant sur les recommandations, comprenant des visites dans les pays, surtout après la présentation de recommandations afin de voir s'il en est tenu compte.

Pour lire les recommandations que TI a faites pour renforcer le mécanisme de suivi, veuillez visiter www.transparency.org/tilac

PROPOSITIONS DE TI SUR LA SURVEILLANCE DE LA CONVENTION DE L'ONU ET DE LA CONVENTION DE L'UA

La Convention de l'ONU est entrée en vigueur en décembre 2005 mais aucun système de surveillance ne sera adopté avant la première réunion de la Conférence des Etats parties prévue pour décembre 2006. Dans ce contexte, le rôle principal des organisations de la société civile est de faire en sorte qu'un système de surveillance efficace soit en fait mis en place. Dans cette optique, à partir de décembre 2004, TI a organisé un Groupe de travail sur le suivi de la surveillance de la Convention de l'ONU ayant pour tâche de trouver des idées à présenter à la Conférence des Etats parties. Le groupe de travail est composé de personnes ayant une vaste expérience dans la surveillance d'autres conventions contre la corruption et des programmes de suivi pour les autres instruments de l'ONU. Il s'est réuni à quatre reprises entre décembre 2004 et septembre 2005, consacrant une grande partie du temps à évaluer la surveillance d'autres conventions contre la corruption et plusieurs autres instruments internationaux. L'expérience du groupe fournit une base importante de connaissances pour l'examen de la surveillance de la Convention de l'ONU. Le groupe de travail s'est aussi penché sur les préoccupations liées au suivi de la surveillance soulevées pendant les négociations de Vienne qui ont mené à l'adoption

de la Convention de l'ONU, et a examiné comment répondre à ces préoccupations. Ces préoccupations portent sur les coûts, l'équité et le chevauchement du travail d'autres systèmes de surveillance. Les résultats des discussions du groupe de travail sont résumés dans un rapport contenant un ensemble de recommandations. Celles-ci comprennent la nécessité d'un secrétariat solide; une enquête sur les besoins de mise en œuvre et d'assistance technique; la coordination avec les programmes de surveillance d'autres conventions sur la lutte contre la corruption; la transparence dans le processus de suivi; et l'implication active de la société civile; des syndicats et du secteur privé.

À partir de juin 2006, TI a aussi commencé à travailler à l'élaboration de propositions pour la surveillance de la Convention de l'UA.

OUTILS POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA SURVEILLANCE

Les outils présentés dans cette section aident à:

- comprendre le processus de surveillance;
- mettre au point des documents de plaidoyer.

1) COMPRENDRE LE PROCESSUS DE SURVEILLANCE: EXEMPLES DE SYSTEMES DE SURVEILLANCE INTERGOUVERNEMENTALE DANS D'AUTRES RÉGIONS

Cette section présente des données récapitulatives sur les programmes de surveillance, à des fins de comparaison devant aider les organisations de la société civile à faire des propositions sur les systèmes de surveillance en Afrique. Ces renseignements touchent les instruments suivants:

- Examen du GRECO de la Convention pénale sur la corruption et de la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe ainsi que plusieurs autres instruments du Conseil de l'Europe établissant des normes (le GRECO est le Groupe des Etats contre la corruption)
- Convention interaméricaine contre la corruption (Convention de l'OEA)
- Plan d'action contre la corruption pour l'Asie Pacifique (Plan d'action BAsD-OCDE) (Banque asiatique de développement et OCDE)

I) GRECO: CONVENTIONS ET AUTRES INSTRUMENTS DU CONSEIL DE L'EUROPE

SURVEILLANCE, GRECO

Commencement: 2000
Nombre de pays: 39
Méthodologie: Examen par les pairs avec des équipes d'évaluation et discussion plénière; questionnaires et autres contributions
Portée de l'examen: Chaque phase de l'évaluation porte sur des thèmes donnés et des dispositions particulières
Rythme de surveillance pour le 1er cycle d'évaluation/de conformité: 8 à 13 pays par an; 34 pays en 3 ans
Rythme de surveillance pour le 2e cycle d'évaluation: 7 à 18 pays par an; 39 pays en 3 ans
Nombre de réunions plénières par an: de 3 à 5
Visites dans les pays: Oui
Participation de la société civile: Oui
Suivi: Rapports de conformité. Par la suite, «addenda» – rapports supplémentaires en cas de non-conformité
Rapports publiés: Rapports d'évaluation et de conformité, avec entente gouvernementale
Dotation actuelle en personnel (estimation): 10 personnes employées au secrétariat
Coût estimatif: Budget global de 1 660 000 euros pour 2005

II) OEA: CONVENTION INTERAMÉRICAINE

SURVEILLANCE, CONVENTION DE L'OEA

Commencement: 2001
Nombre de pays: 28 (sur 33 signataires)
Méthodologie: Autoévaluation et examen par les pairs avec des équipes d'évaluation et des discussions en comité
Portée de l'examen: Chaque phase de l'évaluation couvre des articles de la Convention sélectionnés
Rythme de surveillance: Actuellement 10 pays par an; 28 pays en 5 ans
Nombre de réunions du comité d'experts par an: 2
Visites dans les pays: Non
Participation de la société civile: Oui
Suivi: Oui, à partir de 2006
Rapports publiés: Rapport national avec recommandations, rapports de la société civile
Dotation actuelle en personnel (estimation): 6 professionnels consacrant environ 30 % de leur temps à la surveillance
Coût estimatif: Budget annuel de 350 000 $US pour 2005

Le processus de suivi de la Convention de l'OEA a commencé très lentement car il n'y avait aucune référence à la surveillance dans cette dernière. Cela signifie que la surveillance a dû être introduite après coup, ce qui a exigé quatre années d'effort. La surveillance ne s'intégrait pas facilement dans le rôle traditionnel de l'OEA qui était d'apporter son aide aux gouvernements membres qui en faisaient la demande. Suite aux pressions exercées par la société civile et plusieurs gouvernements, la surveillance a été mise en place. Le processus de surveillance continue à évoluer et doit encore être renforcé.

III) PLAN D'ACTION BASD-OCDE

SURVEILLANCE DU PLAN D'ACTION DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR L'ASIE PACIFIQUE

Commencement: 2002
Nombre de pays: Actuellement 25
Méthodologie: Autoévaluation et discussions des examens par les pairs
Portée de l'examen: Inventaire des mesures, institutions, législation; examens thématiques
Rythme de surveillance du rapport d'inventaire: Etude horizontale de 25 pays
Rythme de surveillance de l'examen thématique: Etude horizontale de 21 pays en un an
Nombre de réunions du groupe de direction par an: 2
Visites dans les pays: Non
Participation de la société civile: Participation à des séminaires, conférences et à un groupe consultatif
Suivi: Oui, rapports continus sur les progrès dans le groupe de direction et mises à jour régulières de l'inventaire et des recommandations aux examens thématiques
Rapports publiés: Autoévaluation et rapports d'inventaire
Dotation actuelle en personnel (estimation): 3,5 personnes
Coût estimatif: Budget annuel d'environ 350 000 $US

L'approche adoptée dans le domaine de la corruption dans la région de l'Asie Pacifique a consisté jusqu'à présent en un instrument non contraignant et un processus d'examen souple et en évolution. Les pays qui ont adopté le Plan d'action contre la corruption pour l'Asie Pacifique évaluent et examinent de différentes manières les progrès réalisés dans la mise en application du plan d'action, notamment l'autoévaluation et les contrôles mutuels étayés par des études analytiques horizontales. Les mécanismes d'examen des politiques et cadres de lutte conte la corruption visent surtout à orienter le programme national et régional de lutte contre la corruption en identifiant les faiblesses juridiques et institutionnelles ainsi que les priorités pour une réforme future. Un rapport qui fait l'inventaire des structures juridiques et institutionnelles de lutte contre la corruption aide les pays à identifier les besoins de réforme. (Deuxième cycle terminé en 2005.) Des examens thématiques sur des questions que les pays concernés ont identifiées comme des priorités communes s'ajoutent à ces mécanismes. Le premier de ces examens a été lancé en 2004 et porte sur les marchés publics, il doit se terminer en 2006.

2) COMPRENDRE LE PROCESSUS DE SURVEILLANCE: UN ÉCHANTILLON D'INDICATEURS DU MAEP DU NEPAD

Objectifs, normes, critères et indicateurs pour le mécanisme africain d'évaluation par les pairs: www.nepad.org/2005/files/aprm.php

2.7 Ojectif 5: Pourvoir des fonctionnaires et responsables publics responsables, efficaces et effectifs

...

2.7.3. Critères indicatifs

a. Les dispositions prévues par la Constitution et les autres législations et régulations, permettent-elles d'assurer la responsabilisation des agents publics?

...

c. Existe-t-il un code de conduite applicable aux agents publics ou une charte des citoyens?

2.8 Objectif 6: Lutter contre la corruption dans la sphère politique

2.8.2 Critères indicatifs

a. Existe-t-il des institutions, mécanismes et processus indépendants et efficaces pour lutter contre la corruption?
b. Existe-t-il un précédent pour s'occuper efficacement de cas de corruptions avérés?
c. Quelle est l'évaluation générale du niveau de corruption dans le pays?
d. Existe-il des mesures pour accentuer l'intégrité et la probité au sein des sphères publique et politique?

2.8.3 Exemples d'indicateurs

a. Dispositions constitutionnelles pour lutter contre la corruption et efficacité des institutions chargées de la mise en œuvre du mandat.
b. Accès du public aux actes parlementaires et aux rapports de ses différents comités.
c. Exigence de déclarations publiques périodiques d'avoirs par les mandataires publiques et haut fonctionnaires.
d. Résultats de l'évaluation générale de la corruption dans le pays.

3) METTRE AU POINT DES DOCUMENTS DE PLAIDOYER

CONVENTION AFRICAINE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: LA MISE EN ŒUVRE EST ESSENTIELLE

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FAIT APPEL À LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR ASSURER UNE SURVEILLANCE EFFECTIVE

Berlin, 4 août 2006

Une importante convention sur la lutte contre la corruption d'initiative africaine entrera en vigueur le 5 août lançant un message d'espoir d'amélioration de la transparence et de bonne gouvernance sur le continent.

Quinze pays ont maintenant ratifié la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (la Convention de l'UA) s'engageant à se lier à ses dispositions. Il reste néanmoins à convaincre quelques 37 autres pays africains de ratifier la Convention y compris le Nigeria, le Sénégal, le Kenya et l'Egypte. Transparency International (TI) a célébré l'entrée en vigueur de la Convention, adoptée il y a deux ans, qui met en place des normes régionales solides pour la lutte contre la corruption.

L'organisation engage les pays africains restés à la traîne á montrer leur engagement envers l'agenda régional de lutte contre la corruption: "Quinze ratifications représentent moins d'un tiers du taux d'adhésion á l'Union africaine. Des ratifications doivent prendre place dans un plus grand nombre de pays afin de réellement affirmer un engagement véritable de la part des pays africains contre le fléau de la corruption," selon Akere Muna, vice-président du mouvement international de TI.

Les représentants gouvernementaux africains sont obligés par la Convention de déclarer leurs avoirs, d'adhérer à des codes stricts d'éthique, d'assurer l'accès des citoyens à l'information gouvernementale sur les dépenses budgétaires et de protéger les personnes qui dénoncent les fraudes d'Etat.

Pionnières sur certains aspects, la Convention établit les normes concernant la passation des marchés publics, les normes de comptabilité, la transparence dans le financement des partis politiques et reconnaît le besoin pour une participation active de la société civile. Les pays africains sont aussi requis par la Convention de criminaliser les infractions liées à la corruption, au détournement de biens, au trafic d'influence, à l'enrichissement illicite, au blanchiment d'argent et á la dissimulation de biens. .

De plus, un cadre est fourni permettant la détection et la répression transfrontalière à travers le continent africain. Ceci est essentiel pour assurer qu'un havre de paix ne soit fourni par les autres pays du continent aux personnes coupables de dérober des fonds publics dans d'autres pays d'Afrique ou pour leurs avoirs dérobés.

Les pays africains doivent faire bien plus que simplement élever leurs normes de lutte contre la corruption. Etant donné les caractéristiques des traités, bien d'autres étapes seront nécessaires. D'après Akere Muna: "La ratification n'est que le début d'un processus et non pas une fin en soi. Les exigences de la Convention doivent maintenant être transposées dans les lois, politiques et pratiques nationales et les institutions adéquates mises en place au niveau de la Commission de l'Union africaine. TI et ses sections en Afrique tiennent à encourager la participation de la société civile et des médias, comme mentionné dans l'article 12 de la Convention, en rapport avec la surveillance de la Convention."

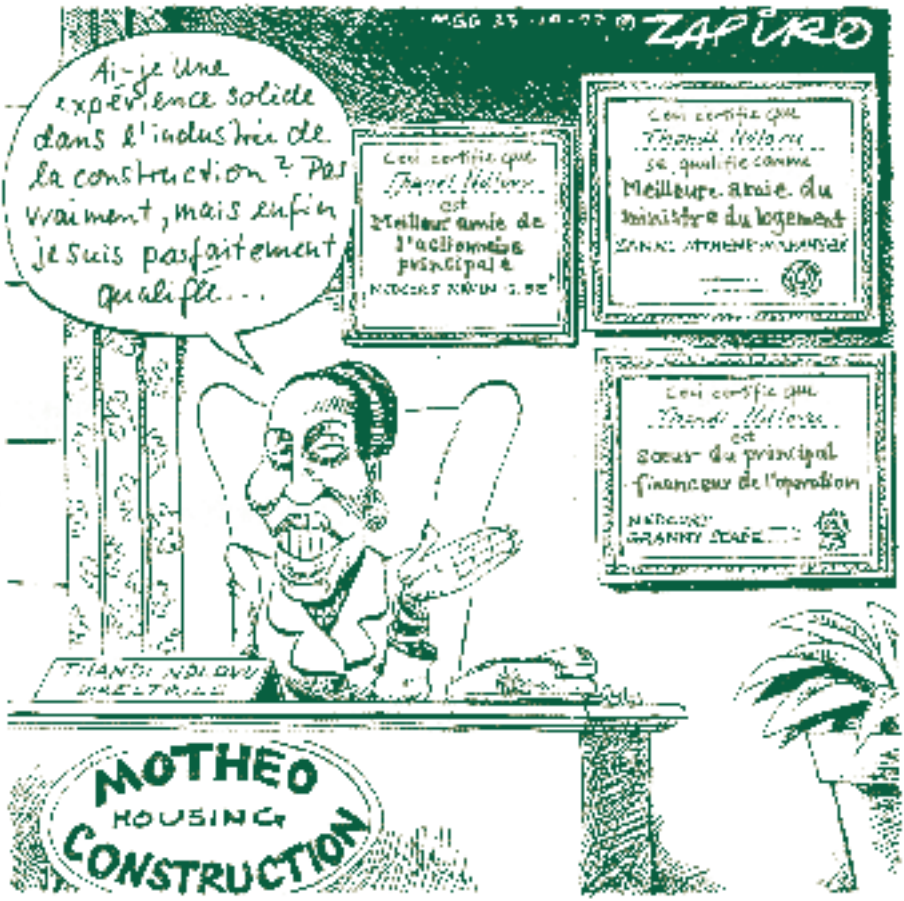
Le meilleur moyen pour préserver l'élan pour la mise en œuvre est de surveiller les progrès en matière de mise en œuvre des exigences des différents pays. Un conseil consultatif est prévu par l'UA afin de jouer ce rôle. L'UA doit prendre les mesures nécessaires au plus vite pour mettre en place ce conseil et s'assurer que ses ressources en personnel professionnel sont adéquates, qu'il est dirigé de manière transparente et que la société civile y trouve une voix reconnue qui lui permette de contribuer au processus d'examen.

"La Convention est un outil précieux pour les organisations de la société civile, les syndicats et le secteur privé pour assurer la responsabilisation de leur gouvernement," indique Gillian Dell, Directrice du programme des Conventions de TI. "elles devraient saisir cette opportunité pour mobiliser l'opinion publique pour la Convention et pousser pour sa ratification, son application et sa surveillance. En particulier, les groupes de la société civile au Nigéria, au Sénégal, au Kenya et en Egypte devraient demander à connaître les raisons pour lesquelles elle n'a pas été ratifiée par leur gouvernement."

La Convention de l'UA a été adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement en juillet 2003 au Sommet de Maputo au Mozambique nécessitant un minimum de 15 signatures pour permettre son entrée en vigueur.

Transparency International est l'organisation de la société civile au premier plan de la lutte mondiale contre la corruption.

Contact presse:
Gypsy Guillen-Kaiser
Tel: +49-30-3438 2019/45
Fax: +49-30-34703912
press@transparency.org



7 Convention interaméricaine contre la corruption (1996); Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales (1997); Conventions civile et pénale contre la corruption du Conseil de l'Europe (1999).

8 Rapport de Buenos Aires sur le mécanisme de suivi concernant la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption.

ANNEXE: LIENS INTERNET ET LECTURES UTILES

LECTURES

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Compendium of International Legal Instruments on Corruption
(deuxième édition, New York 2005)
Cet ouvrage contient 21 traités, accords, résolutions et autres instruments internationaux et régionaux, importants et pertinents. Ceux-ci comprennent à la fois des obligations contraignantes et certains instruments qui servent de normes à caractère non contraignant. La première section du livre contient un récapitulatif très utile d'instruments juridiques internationaux. Malheureusement, le plan d'action BAsD-OCDE pour l'Asie et le Pacifique ne figure pas dans ce texte exhaustif et fort utile.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
Legislative Guide to Promote the Implementation of the United Nations Convention against Corruption (2006)
L'objectif de ce guide pratique est d'aider les Etats à faire ratifier et mettre en œuvre la Convention de l'ONU contre la corruption en identifiant les exigences législatives, les questions soulevées par ces exigences et les diverses options auxquelles peuvent avoir recours les Etats pour élaborer et rédiger les lois nécessaires.

Adede, Dr. A.O.
Domestication of International Obligations (15 septembre 2001)
L'ETWAL INTERNATIONAL, A Foundation for Law and Policy for Contemporary Problems
www.kenyaconstitution.org/docs/07d017.htm
Cet article décrit la procédure de mise en œuvre des traités internationaux par les Etats de manière à ce que les droits et devoirs contenus dans de tels traités puissent être applicables et exécutoires dans l'Etat concerné.

IDASA
Africa Budget Watch (bulletin))
www.idasa.org.za/index.asp?page=programme_details.asp%3FRID%3D18
Le bulletin Africa Budget Watch est un bulletin trimestriel contenant actualités, informations sur les possibilités de formation et articles de recherche sur les questions budgétaires régionales. Il permet aussi aux organisations de la société civile et autres intervenants dans toute l'Afrique de discuter et de partager des informations.

Institute for Security Studies
A Comparative Analysis: – SADC Protocol Against Corruption (2001); – AU Convention on Preventing and Combating Corruption (2003); – UN Convention Against Corruption (2003), (novembre 2004)
www.iss.co.za/pubs/Other/CorruptHandbookNov04/Contents.htm
L'Institute for Security Studies (ISS) situé en Afrique du Sud a publié une analyse comparative du Protocole SADC contre la corruption, de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui devrait favoriser une meilleure mise en œuvre de ces instruments dans la Communauté des Etats d'Afrique australe pour le développement.

Low, Lucinda
The United Nations Convention against Corruption: The Globalization of Anticorruption Standards (mai 2006)
www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/readings_conventions#un
Cet article fournit un aperçu de la Convention des Nations Unies contre la corruption mais porte essentiellement sur les chapitres concernant la criminalisation et la coopération internationale, ainsi que sur ses dispositions relatives à la responsabilité civile et aux conséquences accessoires.

Muna, Akere
Understanding the African Union Convention on Preventing and Combating Corruption and related Offences (TI, 2004)
L'auteur est avocat auprès de la société Lincoln's Inn, bâtonnier de l'Ordre des avocats du Cameroun et membre du Conseil d'administration de Transparency International. Il a préparé pour TI un livret d'explication très utile d'environ 50 pages sur la Convention de l'Union africaine à l'intention des législateurs, journalistes et militants d'ONG.

Podesta, Guillermo Jorge
Notes on Asset Recovery in the U.N Convention Against Corruption (2003)
www.abanet.org/intlaw/hubs/programs/Annual0316.03-16.06.pdf
www.abanet.org/intlaw/hubs/programs/Annual0316.03-16.06.pdf
Cet article est d'ordre impératif pour quiconque intéressé à savoir comment la Convention de l'ONU encouragera le recouvrement des avoirs même s'il porte sur la version provisoire de la Convention plutôt que sur le texte final.

Polaine, Martin
The 2003 United Nations Convention against Corruption: Criminalisation
www.transparency.org/global_priorities/international_conventions/readings_conventions
Cet article analyse les dispositions de la Convention de l'ONU sur la criminalisation des actes de corruption et met l'accent sur la corruption des agents publics nationaux et étrangers.

Posadas, Alejandro
Combating Corruption Under International Law, Duke Journal of Comparative and International Law, Vol. 10, No. 2, (printemps/été 2000)
Cet article passe en revue l'histoire de l'élaboration du cadre législatif international concernant la corruption. Il examine les origines des efforts visant à s'attaquer à la question, depuis les investigations du post-Watergate jusqu'aux efforts vains des Nations Unies vers la fin des années 1970 et le début des années 1980. Il examine ensuite l'émergence et le développement d'initiatives internationales de lutte contre la corruption depuis les années 1990 jusqu'à présent, découlant dans une grande mesure des nouvelles réalités internationales de la période postérieure à la Guerre froide. Il passe en revue les leçons tirées de l'expérience jusqu'à présent, le statut actuel des efforts internationaux et soulève certaines questions au sujet des mesures actuelles pour combattre les pots-de-vin et la corruption en vertu du droit international.

Webb, Philippa
The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity? (1993)
http://admin.corisweb.org/index.php?fuseaction=search.searchResults
Cet article étudie ce qui s'est passé entre les premières discussions au sujet d'une convention internationale contre la corruption aux Nations Unies vers la fin des années 1970 et le début des années 1980 et l'adoption de la Convention des Nations Unies contre la corruption par l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 2003. Il aborde les principales caractéristiques des conventions de lutte contre la corruption précédant la Convention de l'ONU, analyse la Convention de l'ONU et passe en revue l'histoire des négociations, et conclue en examinant quelles sont les perspectives de la Convention de l'ONU.

LIENS INTERNET

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html
Ce site sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (Convention de l'ONU) est maintenu par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Le texte intégral de la Convention est disponible dans les six langues des

Nations Unies, le français, l'anglais, l'espagnol, l'arabe, le russe et le chinois. On trouvera sur ce site des renseignements généraux sur la Convention, des aperçus des points saillants de la Convention, une liste à jour des signataires et des Etats parties, ainsi que de la documentation relative à la Convention, des discours et des communiqués de presse. Le site comporte également des renseignements sur les projets nationaux, la coordination entre les organismes et un lien avec le site Web du gouvernement mexicain sur la Conférence politique à haut niveau pour la signature de la Convention de l'ONU. En plus d'être une ressource importante sur la Convention de l'ONU, le site contient des informations plus générales sur la corruption comme une trousse d'information sur la lutte contre la corruption, des liens Internet, de l'information sur les tendances à l'échelle mondiale et l'intégrité judiciaire.

Union Africaine
www.africa-union.org/home/Welcome.htm
Dans sa section sur les documents officiels, le site Web de l'Union africaine fournit une liste de tous les traités se rapportant à l'Union africaine et une liste des signataires. Parmi les traités mentionnés se trouve la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Pages Web de TI sur les conventions
www.corisweb.org/article/archive/336/%20
Ces pages, actuellement en révision, résument les principales conventions de lutte contre la corruption et fournissent des renseignements sur le statut de la signature et de la ratification dans différentes régions.

Pages de TI sur la Conférence internationale sur la lutte contre la corruption (CILC)
www.transparency.org/iacc/index.html
La CILC est une conférence qui a lieu tous les deux ou trois ans et qui a pour but de rassembler les praticiens et décisionnaires dans le domaine de la lutte contre la corruption pour discuter de questions et conclusions clés tirées des toutes dernières expériences à l'échelle mondiale. Les quatre dernières conférences ont inclus des ateliers sur les conventions de lutte contre la corruption.

Réseau des parlementaires africains conte la corruption
www.apnacafrica.org/
Ce site Web fournit des renseignements sur le réseau des parlementaires africains contre la corruption. Celui-ci vise à coordonner et renforcer la capacité des parlementaires africains à combattre la corruption et à promouvoir la bonne gouvernance. Le site Web présente des informations sur les activités de lutte contre la corruption qui se déroulent en Afrique, sur les activités et projets entrepris par le réseau et ses sections nationales.

Portail Internet sur la Corruption d'ISS – Focalisation sur la corruption
www.ipocafrica.org/conventions
Ces pages du portail sur la corruption de l'ISS de l'Afrique du Sud présente les détails des conventions sur la lutte contre la corruption pertinentes pour les Etats africains. Celles-ci comprennent un recueil de lois africaines contre la corruption, une copie de ce guide ainsi qu'un guide législatif destiné aux décideurs et responsables des politiques ainsi qu'aux parlementaires africains. Les pages Web comprennent également un recentrage sur le Protocole de la SADC (un instrument régional pertinent pour l'Afrique Australe) fournissant des informations sur l'état d'avancement de la signature et la ratification du Protocole. Egalement disponibles en ligne, vous trouverez des copies électroniques de manuels préparés par l'ISS pour les décideurs et responsables des politiques publiques dans les treize Etats membres de la SADC, comparant la législation nationale en vigueur aux dispositions du Protocole sur la lutte contre la corruption de la SARC.

International Budget Project
www.internationalbudget.org/index.htm
Le International Budget Project a été créé aux Etats-Unis en 1997 au sein du Center on Budget and Policy Priorities (centre pour les priorités de politiques et budgétaires). Il fournit une assistance aux ONGs et aux chercheurs qui cherchent à analyser les politiques budgétaires et á améliorer les processus et institutions budgétaires. Son site Web contient des informations sur les initiatives de groupes de la société civile en Afrique, Asie et Amérique Latine qui s'occupent de la surveillance budgétaire.

Réseau international d'informations sur le blanchiment d'argent (IMoLIN)
www.imolin.org/imolin/index.html
Ce réseau vise à aider les gouvernements, les organisations et les particuliers à lutter contre le blanchiment d'argent. Le site comprend une base de données sur les lois et règlements dans le monde entier, une bibliothèque électronique et un calendrier d'activités organisées dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Open Society Justice Initiative
www.justiceinitiative.org
L´Initiative de la justice Société ouverte, un programme opérationnel de l'OSI (Open Society Institute), contribue au renforcement des capacités en matière juridique pour des sociétés ouvertes dans le monde entier. Cette initiative pour la justice conjugue informations sur les litiges, plaidoyer juridique, assistance technique et diffusion de l'information afin de faire avancer les progrès dans les domaines suivants: justice pénale nationale, justice internationale, liberté de l'information et de l'expression, la lutte contre la corruption, ainsi que l'égalité et la citoyenneté. Ses bureaux se trouvent á Abuja, Budapest et new York. Le site Web de l´OSJI contient des informations sur les initiatives relatives á la liberté d'information.

SAHRIT- Human Rights Trust of Southern Africa www.sahrit.org
La Fondation sud africaine pour les droits de l´homme (SAHRIT) est une ONG pour les droits de l'homme dont le mandat se consacre à la promotion de la bonne gouvernance, les droits de l'enfant, la formation, la lutte contre la corruption, et la démocratie. La SAHRIT a contribué à l'élaboration et à l'adoption finale du protocole provisoire de la SADC contre la corruption distribuée aux Etats membres au travers du secteur juridique de la SADC pour permettre sa ratification. La SAHRIT est actuellement engagé dans un projet de deux ans sur l'augmentation de la demande pour la responsabilisation et le respect des droits de l'homme à travers l'utilisation de mécanismes de détection et de répression, projet qui recouvre six pays de la sous-région , y compris le Zimbabwe.

Site Web U4: Conventions et traités de lutte contre la corruption
www.u4.no/links/treaties.cfm
Le Utstein Anti-Corruption Resource Center, centre de ressources sur la lutte contre la corruption, mis sur pied par des bailleurs de fonds à l'intention de bailleurs de fonds bilatéraux, comprend une section sur les conventions et traités de lutte contre la corruption qui présente des sommaires de toutes les conventions contre la corruption et des liens avec celles-ci, ainsi que sur d'autres instruments internationaux. Le site comprend un article sur la manière dont les conventions peuvent fournir des outils utiles aux bailleurs de fonds bilatéraux au siège social et sur le terrain, et la manière dont les bailleurs de fonds peuvent appuyer la mise en œuvre des conventions dans les pays en développement.

UNICORN www.againstcorruption.org
UNICORN est un réseau de syndicats internationaux de lutte contre la corruption établi par les centrales syndicales internationales, la commission syndicale consultative (CSC) auprès de l'OCDE, l'Internationale des services publics (ISP) et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL). UNICORN se concentre sur les multinationales et la corruption et rassemble des informations sur l'action syndicale pour combattre la corruption.

IDASA – Projet pour le Budget de l'Afrique
www.idasa.org.za/index.asp?page=programme_details.asp%3FRID%3D18
Site Web du Projet pour le Budget de l'Afrique (ABP en anglais), qui fait partie du Service d'information sur le budget (BIS en anglais), situé au Cap en Afrique du Sud. Celui-ci est également le partenaire régional du Projet pour le Budget International (IBP en anglais), situé dans le Centre pour les priorités budgétaires et politiques à Washington DC. L'ABP a pour but de renforcer les capacités de la société civile et du pouvoir législatif pour que ceux-ci participent de manière efficace aux processus budgétaires en Afrique. Grâce à notre position stratégique, nous répondons à la demande de travaux de budget appliqué et nous soutenons les organisations budgétaires puissantes capables de s'occuper efficacement de questions budgétaires.

Le plus grand effort a été mis en œuvre afin de vérifier l'exactitude de l'information contenue dans ce document. Transparency International n'accepte aucune responsabilité vis-à-vis de l'usage de ce guide dans tout contexte ou motifs externes.

Publié par: Transparency International, Alt Moabit 96, 10559, Berlin, Allemagne
Email: ti@transparency.org
Site Web: www.transparency.org

Rédigé et préparé par: Gillian Dell
Conception: Susanne Bax
Impression: Köllen Druck + Verlag
Traduction de l'anglais: Nicole Breeze
Révision: Joséphine Leclercq, Dr. Clément Vaneedoo

Préparé et imprimé grâce au financement du Programme mondial du PNUD pour le renforcement parlementaire ; le Programme PNUD-BMZ pour la responsabilisation et la transparence et Ireland Aid.

Copyright © 2006 Transparency International
Tous droits réservés
ISBN 3-935711-14-X