**LABORATOIRE DE RECHERCHE ET D’ETUDE SUR LA GOUVERNANCE**

**MODULE DE FORMATION**

**LES MECANISMES DE SUIVI DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**SEMOU NDIAYE**

**ENSEIGNANT - CHERCHEUR**

**MEMBRE DU LAREG**

**PLAN**

**INTRODUCTION**

**I-LE FONCTIONNEMENT DES MECANISMES DE SUIVI DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**A-LE CADRE INSTITUTIONNEL DE SUIVI DES CONVENTIONS**

**B- LE PROCESSUS D’EXAMEN DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

**C- L’EFFICACITE DE L’EXAMEN DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

**II- LE RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE POUR LE SUIVI DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

1. **LES DETERMINANTS DU RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE**
2. **L’ACTION DE LA SOCIETE CIVILE POUR LE SUIVI EFFICACE DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

**INTRODUCTION**

L’Etat qui ratifie une convention manifeste sa volonté à être définitivement lié par elle.

L’application est la phase où un État traduit une intention et un engagement formel par des mesures concrètes et s’acquitte ainsi des obligations juridiques qui lui incombent en vertu du traité international auquel il est partie. Il s’agit de transposer dans son ordre juridique les dispositions de la Convention qu’il a de ratifiée. L’article 65 de la Convention des Nations Unies dispose ainsi que « chaque Etat partie prend les mesures nécessaires, y compris législatives et administratives, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, pour assurer l’exécution de ses obligations en vertu de la présente convention »

Il reste que dans la pratique les Etats ratifient des conventions sans respecter leur engagement. Cette perspective est d’autant plus préoccupante car la mise en œuvre des accords incombe à l’Etat en raison du principe de la souveraineté.

C’est pour cette raison qu’une grande attention est portée au suivi de l’application des instruments internationaux dans des domaines très variés, allant des régimes de contrôle des armes aux traités relatifs aux droits de l’homme et aux accords multilatéraux relatifs à l’environnement. Les conventions de lutte contre la corruption ne font pas exception à la règle.

Le suivi de l’application des conventions de lutte contre la corruption est d’autant plus une question cruciale en raison du caractère de plus en plus transfrontalier de la corruption. Le non respect par certains Etats de ces conventions a non seulement des effets négatifs pour les autres Etats mais surtout sur l’efficacité des conventions.

Les mécanismes de suivi constituent également des cadres de dialogue entre Etats parties à ces conventions, ce qui permet aux uns et aux autres de bénéficier de l’appui des autres. Ces mécanismes permettent aux Etats parties à ces conventions de pouvoir partager leurs expériences et de répliquer les meilleures pratiques.

L’importance du suivi explique que la Convention interaméricaine contre la corruption qui n’avait pas prévu à l’origine un mécanisme de suivi a dû comblé cette lacune . Dans la Déclaration de Mar del plata adopté au quatrième sommet des Amériques, les Etats Parties avaient ainsi lancé un appel en faveur de l’adoption d’un mécanisme de suivi. Après de longues négociations, un accord sur la mise en place d’un mécanisme de suivi est intervenu en 2001 soit quatre (4) ans après l’entrée en vigueur de la Convention.

Les mécanismes de suivi de l’application des conventions de lutte contre la corruption diffèrent d’une convention à l’autre.

L’analyse ne portera ici que sur les conventions applicables dans les pays de l’Afrique de l’Ouest à savoir la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention de l’Union africaine et le Protocole de la CEDEAO.

Le rôle que la société civile est appelée à jouer dans le suivi de l’application des conventions (I) ne peut être mieux appréhendé sans l’analyse du fonctionnement des mécanismes de suivi mis en place par ces conventions (II).

1. **LE FONCTIONNEMENT DES MECANISMES DE SUIVI DES CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

L’analyse du fonctionnement des mécanismes de suivi des conventions de lutte contre fait apparaître que les conventions instituent des organes chargés du suivi de l’application tout en définissant les modalités de cet examen.

1. **LE CADRE INSTITUTIONNEL DU SUIVI DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

Les organes appelés à superviser l’application des conventions varient d’une convention à l’autre.

**1-Les organes de supervision et d’accompagnement du processus d’examen de la Convention des Nations Unies**

Ces organes sont au nombre de trois (3). Il s’agit de la Conférence des Etats parties, du Groupe d’examen et du Secrétariat.

La Conférence des Etats parties est l’organe suprême de supervision du processus de suivi de la Convention des Nations Unies. Le suivi de la mise en œuvre lui a été imparti par la Convention elle-même. Il résulte du chapitre VII de la Convention que la Conférence des Etats parties est appelée à exercer les missions suivantes :

* 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
* Mettre en place des mécanismes d’examen supplémentaires et établir tout mécanisme d’examen jugé nécessaire pour évaluer les mesures prises par les Etats et les difficultés rencontrées pour appliquer la Convention.

Dans le cadre de cette dernière prérogative, la Conférence des Etats parties a mis en place un Mécanisme d’examen de son application.

Dans la mise en œuvre de ce Mécanisme, la Conférence des Etats parties est chargée de l’examen des recommandations et des conclusions du Groupe d’examen de l’application.

Elle fixe les phases et les cycles du processus d’examen, ainsi que la portée, la séquence thématique et les modalités de l’examen.

Elle approuve la liste de contrôle dite enquête omnibus pour l’auto-évaluation, l’esquisse de rapports de pays, les lignes directrices à l’usage des experts gouvernementaux et tout amendement futur du mandat du mécanisme.

Elle adopte enfin le budget biennal pour les activités du Mécanisme.

* Le Groupe d’examen de l’application est le deuxième organe établi par le Mécanisme d’application de la Convention. Il s’agit d’un groupe intergouvernemental d’Etats parties à composition non limitée placée sous l’autorité de la Conférence des Etats parties. Sa composition non limitée en fait un organe plénier au même titre que la Conférence des Etats parties. Leurs attributions sont cependant différentes. Il se réunit au moins une fois par an.

Il est chargé de l’examen du rapport thématique sur l’application qui est établi par le Secrétariat. Sur cette base et à l’intention de la Conférence des Etats parties, il formule des recommandations et tire des conclusions sur les réalisations et les lacunes en matière d’application, et sur les moyens de remédier aux lacunes et l’assistance technique nécessaire à cette fin.

Les résumés des rapports d’examen de pays lui sont également transmis non pour adoption mais plutôt pour son information.

* Le Secrétariat constitue l’organe administratif chargé de l’accompagnement du processus d’examen. Il convient d’indiquer que c’est le Secrétariat de la Conférence des Etats parties qui tient lieu de Secrétariat du Mécanisme. Cette formule traduit une certaine rationalité liée au fait que c’est la Conférence des Etats parties qui constitue l’organe chargé du suivi de la Convention. Les prérogatives du Mécanisme sont formulées en termes généraux. Le paragraphe 46 de la résolution sur le Mécanisme d’application dispose ainsi que le Secrétariat de la Conférence accomplit toutes les tâches qu’exige le bon fonctionnement de ce dernier. Dans ce cadre, il fournit un soutien technique et fonctionnel aux Etats parties dans le cadre du fonctionnement du Mécanisme.

1. **Les organes de supervision de l’application de la Convention de l’Union africaine**

En l’état actuel, deux organes ont été mis en place pour superviser l’application de la Convention de l’Union africaine. Il s’agit du Conseil exécutif et du Comité consultatif.

Le Conseil exécutif est l’organe suprême de supervision de l’application de la Convention de l’Union africaine contre la corruption.

Le Conseil consultatif exerce deux missions principales :

* Il élit les membres du Comité consultatif. Depuis l’entrée en vigueur de la Convention en 2006 le Conseil exécutif a organisé deux élections : la première en 2009 et la deuxième en 2011.
* Les rapports élaborés par le Conseil consultatif lui sont transmis. La Convention est muette sur la suite que le Conseil exécutif doit réserver aux rapports à lui transmis. Il faut considérer que l’examen des rapports apparait comme un moyen de pression par les pairs.
* En dehors de ces missions expressément prévues par la Convention, il est également prévu que le Conseil exécutif pourra confier toute mission qu’il jugera nécessaire au Comité consultatif.

Le deuxième organe et sans doute l’organe principal et spécialisé dans le suivi de l’application de la Convention de l’Union africaine contre la corruption est sans doute le Conseil consultatif sur la corruption et les infractions assimilées.

Le Comité est composé de onze (11) membres élus par le Conseil exécutif, à partir d’une liste d’experts réputés pour leur grande intégré, leur impartialité et leur haute compétence dans les questions relatives à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, et proposés par les États parties. Pour l’élection des membres du Comité, le Conseil exécutif veille au respect de la représentation adéquate des femmes et à une représentation géographique équitable.

Les membres du Comité sont certes proposés par leurs États respectifs mais ils siègent à titre personnel.

Le mandat des membres du Comité est de deux (2) ans, renouvelable une fois.

Le Comité consultatif dispose de compétences assez larges. Il est ainsi chargé :

* de promouvoir et d’encourager l’adoption et l’application de mesures de lutte contre la corruption sur le continent ;
* de rassembler des documents et des informations sur la nature et l’ampleur de la corruption et des infractions assimilées en Afrique ;
* d’élaborer des méthodes pour analyser la nature et l’ampleur de la corruption en Afrique et diffuser l’information, et sensibiliser l’opinion publique sur les effets négatifs de la corruption et des infractions assimilées ;
* de conseiller les gouvernements sur la manière de lutter contre le fléau de la corruption et des infractions assimilées au niveau national ;
* de recueillir des informations et procéder à des analyses sur la conduite et le comportement des sociétés multinationales opérant en Afrique, et diffuser ces informations auprès des autorités nationales visées à l’article 18 ;
* d’élaborer et promouvoir l’adoption de codes de conduite harmonisés à l’usage des agents publics ;
* d’établir des partenariats avec la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, la société civile africaine, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non-gouvernementales, afin de faciliter le dialogue sur la lutte contre la corruption et les infractions assimilées ;
* de faire régulièrement rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque État partie dans l’application des dispositions de la présente Convention;
* de s’acquitter de toute autre tâche relative à la corruption et infractions assimilées que peuvent lui confier les organes délibérants de l’Union africaine.

Le Comité consultatif établit par ailleurs son propre son propre règlement intérieur.

1. **Les organes de supervision de l’application du Protocole de la CEDEAO**

Pour l’heure deux organes sont appelés à jouer un rôle dans le suivi de l’application du Protocole à son entrée en vigueur.

Il s’agit du Conseil des ministres à qui les rapports des réunions de travail de la Commission sont transmis. La suite qu’il devra réserver à ces rapports n’est pas cependant précisée. En principe c’est dans le cadre de cette instance que doit s’exercer la pression des pairs.

Le deuxième organe qui supervise également l’application du Protocole est une Commission technique dénommée **Commission anti-corruption**.

Sa mission consiste :

* à superviser l’application du Protocole, à collecter et à diffuser l’information entre les Etats Parties,
* à organiser régulièrement des programmes de formations pertinentes,
* à fournir aux Etats toute assistance supplémentaire appropriée[[1]](#footnote-1).

La Commission anti-corruption constitue ainsi l’organe chargé à titre principal du suivi de l’application du Protocole.

**B- Le processus d’examen de l’application des conventions**

Les processus d’examen des conventions présentent un certain nombre de caractéristiques au nombre desquelles il convient de relever le fait qu’ils ne ni accusatoires ni punitifs mais visent à aider les Etats parties à appliquer effectivement la Convention. Dans cette perspective, ils doivent aider à déceler les difficultés rencontrées par les Etats parties pour s’acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de ces Conventions. C’est pour cette raison que la résolution de la conférence des Etats parties indique que le mécanisme d’examen de l’application de la Convention des Nations Unies s’inscrit dans un processus continu et graduel tout en cherchant à promouvoir l’échange des bonnes pratiques entre Etats parties.

Les conventions établissent, par ailleurs, un lien opérationnel entre application et assistance technique, l’examen ayant également pour objectif d’identifier les besoins d’assistance technique des Etats parties dans le cadre de la mise en œuvre de ces accords.

Les processus d’examen sont de nature intergouvernementale. La Convention des Nations Unies insiste sur le fait que le processus d’examen ne doit pas conduire à l’ingérence dans les affaires intérieures d’un Etat conformément à l’article 4 de la Convention de la Convention. Le préambule de la résolution portant création du mécanisme dispose ainsi que ce dernier a été établi conformément au paragraphe 1 de l’article 4 de la Convention des Nations Unies contre la corruption qui dispose que Etats parties exécutent leurs obligations au titre de la Convention d’une manière compatible avec les principes de l’égalité souveraine et de l’intégrité territoriale des Etats et avec celui de la non-intervention dans les affaires intérieures d’autres Etats.

Le processus d’examen de l’application de la Convention est pour l’heure le plus élaboré.

1. **Le Processus d’examen de la Convention des Nations Unies**

Le processus d’examen proprement dit comporte trois (3) étapes principales :

La première étape est l’auto-évaluation par l’Etat- partie désigné sur la base d’un tirage au sort effectué au début de chaque cycle d’examen. L’auto-évaluation se fait sur la base des réponses à une liste de contrôle établie par le Secrétariat et approuvé par la Conférence des Etats parties. L’Etat partie examiné peut demander l’assistance du Secrétariat à répondre aux questions de la liste de contrôle.

L’Etat examiné doit désigner un point de contact pour coordonner sa participation à l’examen. La personne en question doit posséder des connaissances nécessaires sur les dispositions de la Convention considérées.

La deuxième étape est l’examen par les experts des pays examinateurs. Il convient de rappeler que chaque Etat partie désigné est examiné par deux (2) Etats examinateurs appartenant au même groupe régional. Le choix des Etats examinateurs se fait également par tirage au sort au début de l’année de chaque cycle. Un des Etats examinateurs doit appartenir à la même région géographique que l’Etat examiné et si possible avoir un système juridique similaire à ce dernier.

Au début de chaque examen, l’Etat examinateur désigné notifie au Secrétariat la liste de ses experts qui ne tout au plus sont au nombre de quinze (15).

L’examen s’effectue d’abord sur la base des réponses à la liste de contrôle établie par le Secrétariat. Cet examen comprend une analyse des réponses axées sur les mesures prises pour appliquer la Convention ainsi que les résultats obtenus et les problèmes rencontrés à cet égard.

Les Etats parties examinateurs peuvent conformément aux principes directeurs du mécanisme d’examen et aux lignes directrices pour la conduite des examens de pays et avec l’aide du Secrétariat demander des éclaircissements et des informations complémentaires ou poser des questions supplémentaires liées à l’examen. Ce dialogue peut se faire au moyen de conférences téléphoniques, de visioconférences ou d’échanges de courrier électronique.

La durée de l’examen est définie par le Secrétariat en concertation avec l’Etat examiné et les Etats examinateurs mais ne doit pas en principe excéder six (6) mois.

L’examen pays aboutit à l’établissement d’un rapport pays sur la base d’une esquisse qui doit être élaborée par le Secrétariat en consultation avec les Etats parties et approuvée par le Groupe d’examen de l’application pour assurer la cohérence de l’examen.

L’examen préalable peut être complété si l’Etat examiné y consent par une visite pays ou une réunion conjointe à Vienne à l’Office des Nations Unies.

Les Etats examinateurs conformément aux lignes directrices et à l’esquisse établissent un rapport d’examen de pays ainsi qu’un résumé analytique s’y rapportant en étroite collaboration avec l’Etat examiné et avec l’aide du Secrétariat.

Le rapport recense les succès obtenus les bonnes pratiques, les problèmes rencontrés dans l’application de la Convention et formule des observations à cet égard. L’assistance nécessaire pour améliorer l’application de la Convention doit être également déterminée.

La troisième étape est constituée par l’approbation du rapport et de son résumé par l’Etat examiné. En cas de désaccord, un dialogue constructif est engagé entre cet Etat et les experts pour parvenir à un consensus sur le rapport final et son résumé.

Des procédures de suivi de l’application de la Convention sont prévues par le Mécanisme. Ainsi lors des examens à venir l’Etat examiné est tenu de fournir des réponses à la liste de contrôle détaillée pour l’auto-évaluation des informations sur les progrès accomplis par rapport aux observations contenues dans les rapports précédents.

1. **Le processus d’examen de l’application de la Convention de l’Union africaine contre la corruption**

Il est prévu qu’un an après l’entrée en vigueur de la Convention, chaque Etat partie communique au Comité consultatif les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention. Il appartiendra par la suite à l’organe chargé de la lutte contre la corruption au niveau national de faire chaque année rapport au Comité consultatif avant les sessions ordinaires des organes délibérantes de l’Union africaine.

Sur la base du rapport national qui lui est transmis et des informations obtenues de la société civile, entre autres, le Comité consultatif dresse un rapport qu’il transmet au Conseil exécutif de l’Union africaine.

1. **Le processus d’examen du Protocole de la CEDEAO**

Le Protocole de la CEDEAO prévoit que la Commission technique supervisera l’application du Protocole au niveau national et au niveau régional. Les rapports des réunions de la Commission sont soumis au Conseil des ministres.

Les modalités pratiques du travail de supervision du Protocole n’ont pas été encore définies. Sans doute la Commission une fois installée consécutivement à l’entrée en vigueur du protocole sera amenée à les définir.

1. **L’EFFICACITE RELATIVE DES PROCESSUS D’EXAMEN DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

L’expérience des mécanismes de suivi des conventions internationales montre qu’un mécanisme de suivi efficace présente les caractéristiques suivantes :

* Une volonté politique forte de la majorité Etats parties. Ainsi les Etats les moins engagés pourront subir la pression de leurs pairs.
* La collecte des informations doit se faire sur la base de sources diversifiées. Au-delà des informations fournies par l’Etat examiné, les contributions des organisations de la société civile, les enquêtes menées dans le pays examiné par des experts doivent être prises en compte
* La préparation d’un rapport par des experts indépendants comprenant évaluations et recommandations
* Un Secrétariat disposant de ressources humaines et financières suffisantes
* La possibilité d’une discussion franche, ouverte mais constructive des évaluations et recommandations avec un groupe de pairs représentants des gouvernements et adoption du rapport
* L’existence d’une assistance technique pour accompagner les Etats parties dans l’application de la convention
* La publication du rapport d’examen
* Le suivi des recommandations formulées dans le rapport d’examen

Au regard des ces différents critères, le mécanisme d’application de la Convention des Nations Unies présente à la fois des atouts et des faiblesses.

Au nombre des atouts du mécanisme d’application on peut notamment citer :

* Le fait qu’un financement du mécanisme ait été prévu. Les dépenses du mécanisme et de son Secrétariat sont financées sur le budget ordinaire de l’Organisation des Nations Unies. Les autres dépenses notamment celles concernant la formation des experts et les visites pays sont financées par des contributions volontaires sans conditions ni prise d’intérêt.
* L’existence d’une assistance technique. Il convient de souligner à cet égard que l’un des objectifs de l’examen est de déterminer les difficultés que rencontre l’Etat examiné dans l’application de la Convention afin d’évaluer l’assistance technique dont il a besoin.
* La rédaction du rapport par des experts. Ce qui lui confère une certaine qualité technique et une crédibilité. Le recours à des experts permet également au Secrétariat de fonctionner avec des effectifs réduits.
* La prise en compte, lorsque l’Etat examiné est membre d’une organisation internationale compétente en matière de lutte contre la corruption ou d’un mécanisme régional ou international visant à combattre et à prévenir la corruption, des informations concernant l’application de la Convention produites par cette organisation ou ce mécanisme. Ce qui sans doute contribue dans une certaine mesure à diversifier les sources d’information

Sur un certain nombre de points, le mécanisme présente des insuffisances. Entre autres, on peut citer :

* La confidentialité qui entoure le processus d’examen. On doit relever de ce point de vue cette contradiction entre la transparence affirmée comme principe directeur du mécanisme et le caractère confidentiel du processus d’examen.
* L’absence de garantie quant à la publication des rapports d’examen. Le Paragraphe 36 de la Résolution sur le Mécanisme d’application dispose ainsi que « les rapports d’examen de pays restent confidentiels. Les résumés s’y rapportant sont soumis au Groupe d’examen de l’application qu’à titre d’information. Le paragraphe 31 de la résolution ajoute que « les Etats examinateurs et le Secrétariat tiennent confidentiels toutes les informations obtenues ou utilisées dans le cadre du processus d’examen de pays »

Le caractère aléatoire de la prise en compte des contributions des organisations de la société civile mais également de la recherche d’experts indépendants. Cette situation est d’autant plus regrettable que les mécanismes considérés comme les plus efficaces accordent un rôle important à la diversité des sources d’information.

Le Conseil consultatif de l’Union africaine présente au regard ci-dessus indiqué des atouts et des limites

Au nombre des atouts, on peut notamment citer,

* Le fait que le mécanisme de suivi soit constitué d’experts indépendants siégeant à titre personnel doit permettre de garantir un examen de fond spécialisé et de qualité
* La diversité des sources d’information. Au-delà du rapport pays fourni par l’organe national de lutte contre la corruption, le Comité consultatif dans un souci d’équilibre et d’objectivité peut utiliser les informations auxquelles il peut accéder dans le cadre des partenariats qu’il peut établir les organisations de la société civile établir des partenariats avec la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, la société civile africaine, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non-gouvernementales. Le fait que le Comité consultatif soit appelé à rassembler des documents et des informations sur la nature et l’ampleur de la corruption et des infractions assimilées en Afrique signifie qu’il aura accès à la recherche sur l’état de la corruption dans les différents pays membres que cette recherche soit menée par la société civile ou des structures de recherches
* L’assistance technique aux Etats membres. Le Comité consultatif est ainsi appelé à conseiller les gouvernements sur la manière de lutter contre le fléau de la corruption et des infractions assimilées au niveau national. De même, il est prévu qu’il élabore et promeut l’adoption de codes de conduite harmonisés à l’usage des agents publics
* La participation de la société civile est explicitement prévue

Au nombre des faiblesses du mécanisme, on peut relever :

* Il est prévu que le Comité consultatif fasse rapport au Comité consultatif sur les progrès réalisés par chaque État partie dans l’application des dispositions de la Convention. La publication de ces rapports n’est pas prévue.
* Une volonté politique équivoque en ce sens que le mandat des membres du Comité consultatif vient d’être renouvelé sans que le Comité n’ait pu réellement fonctionner.

Une appréciation exhaustive de ce mécanisme ne pourra se faire que lorsque qu’il commencera à fonctionner.

La Commission anticorruption du Protocole de la CEDEAO présente, en l’état actuel, quelques aspects positifs :

* L’articulation entre l’assistance technique et l’application du Protocole. La Commission anticorruption est ainsi appelée à organiser des programmes de formation et à fournir toute assistance technique supplémentaire appropriée.
* Le protocole établit un système de pression par les pairs
* Le recours à des experts pour constituer la Commission. Ce qui en principe devrait garantir l’objectivité et la qualité des rapports établis

Au nombre des limites de la Commission :

* La recherche d’un consensus peut être une source de blocage au sein de la Commission anti-corruption
* Le difficile équilibre entre la confidentialité et la transparence. En effet, il est à craindre que les membres de la Commission anti-commission étant des fonctionnaires de ministères qui plus est de ministères dits de souveraineté que l’obligation de réserve l’emporte sur la volonté de transparence.
* L’absence de rôle attribué à la société civile dans le processus alors que les mécanismes les plus efficaces sont considérés comme ceux associant la société civile
* L’absence de publication des rapports.

La question qui se pose est de savoir dans ce contexte quel rôle la société civile peut jouer dans le suivi de l’application de la Convention des Nations Unies.

1. **LE RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE SUIVI DE L’APPLICATION DES CONVENTIONS**

L’action de la société civile pour un suivi efficace des conventions (B) de lutte contre la corruption est tributaire d’un certain nombre de facteurs qu’il convient de préciser au préalable (A)

1. **LES DETERMINANTS DU RÔLE DE LA SOCIETE CIVILE**

Le premier déterminant du rôle de la société civile concerne d’abord l’applicabilité ou non du mécanisme du suivi de l’application de l’accord considéré.

Le rôle de la société civile en matière de suivi peut être situé à deux niveaux : au moment de l’élaboration du mécanisme de suivi et dans le cadre de sa mise en œuvre.

La situation est loin d’être uniforme pour les accords considérés. En effet, les Conventions des Nations Unies et de l’Union africaine sont en vigueur mais seul le mécanisme de la Convention des Nations est pour l’heure opérationnel.

Quant au Protocole de la CEDEAO, il ne peut fonctionner dès lors que le Protocole n’est pas encore en vigueur.

Au moment de l’élaboration les organisations de la société civile peuvent faire des propositions allant dans le sens de l’efficacité du mécanisme de suivi de la Convention. C’est ainsi que des organisations non gouvernementales notamment Transparency International avaient pris les devants pour apporter une contribution pendant la négociation de la Convention des Nations Unies mais également dans le cadre de l’adoption du mécanisme d’examen de l’application de ladite convention.

Le deuxième déterminant c’est le rôle reconnu à la société civile par le Mécanisme de suivi lui-même.

La situation est contrastée, elle dépend de la convention considérée.Le rôle officiel de la société civile est ainsi un rôle à géométrie variable dans les conventions de lutte contre la corruption

Bien que les organisations de la société civile aient un rôle important à jouer dans la surveillance de la mise en œuvre des conventions de lutte contre la corruption, ce rôle est moins affirmé dans le cadre du mécanisme d’examen de l’application de la Convention. Aucune disposition de la résolution portant création du mécanisme d’application ne se réfère explicitement au rôle de la société civile. La raison tient à l’hostilité de certains Etats parties. Cette hostilité s’est notamment traduite par la confidentialité qui caractérise le mécanisme à divers niveaux. L’affirmation dans la résolution portant adoption du mécanisme de suivi suivant laquelle il s’agit d’un mécanisme intergouvernemental tend à marginaliser le rôle de la société civile.

Le Protocole de la CEDEAO au même titre que la Convention des Nations Unies ne fait jouer aucun rôle à la société civile dans le suivi de l’application. Tout en saluant le rôle des organisations gouvernementales, le Protocole confine le rôle de la société civile à la prévention de la corruption.

Cette marginalisation ne saurait être interprétée comme signifiant l’exclusion de toute action pour la société civile.

La Convention de l’Union africaine compte faire jouer à la société civile un rôle principal dans le suivi de son application. L’article 12 de la Convention de l’Union africaine dispose ainsi que les Etats s’engagent à assurer la participation de la société civile au processus de suivi et de consulter la société civile dans la mise en œuvre de la Convention.

L’article 22 relatif de la Convention relatif au mécanisme de suivi invite le Comité consultatif à établir des partenariats avec la société civile.

1. **L’ACTION DE LA SOCIETE CIVILE POUR LE SUIVI EFFICACE DES CONVENTIONS**

En raison de la situation différenciée des différents accords, il convient de définir un programme d’action pour le suivi de chaque accord.

**1-Le suivi de l’application de la Convention des Nations**

Il convient ici de distinguer l’action dans le cadre du Mécanisme de suivi de la Convention de l’action de suivi autonome c'est-à-dire en dehors du Mécanisme de suivi.

**1.1- L’action de suivi dans le cadre du Mécanisme d’examen de la Convention des Nations Unies**

Les lacunes actuelles du Mécanisme interpellent particulièrement la société civile. De ce point de vue malgré l’échec apparent de Transparency international et de la Coalition contre la corruption à faire accepter un plus grand rôle de la société civile, le lobbying doit continuer. Les organisations de la société civile doivent être encouragées à intégrer la coalition mondiale contre la corruption. C’est le lieu de rappeler que la Conférence des Etats parties au regard de ses compétences peut modifier le processus d’examen pour améliorer le fonctionnement du mécanisme d’application.

Le lobbying doit être mené parallèlement à l’échelle des Etats parties pour qu’ils puissent porter le projet de réforme du mécanisme.

Dans l’attente de cette réforme, les organisations de la société civile doivent exploiter les opportunités offertes par le mécanisme d’application de la Convention des Nations Unies dans sa configuration actuelle.

Il s’agit d’abord d’amener les Etats parties conformément aux dispositions de la Convention à associer tous les acteurs à contribuer aux réponses à la liste de contrôle. Le paragraphe 29 de la résolution sur le mécanisme d’application de la Convention des Nations Unies dispose que l’Etat examiné s’efforce de répondre aux questions de la liste de contrôle pour l’auto-évaluation en tenant compte de vastes consultations au niveau national avec toutes les parties prenantes concernées. La consultation de la société civile apparaît ici comme une simple faculté laissée à la discrétion de l’Etat partie. L’objectif doit être d’amener les Etats parties non seulement à organiser de telles consultations mais surtout à les pérenniser.

Il s’agira ensuite d’exploiter l’opportunité offerte par la Convention de l’Union africaine qui fait de la société civile un acteur principal du suivi de cette convention. Les contributions de la société civile pourraient être ainsi prises en compte dès lors que les informations détenues par les organisations régionales compétentes en matière de lutte contre la corruption peuvent être utilisées dans le cadre de l’examen de l’application de la Convention des Nations Unies par les Etats membres de ces organisations. Le mécanisme de suivi de la Convention de l’Union africaine qui accorde un rôle important à la société civile devrait être utilisé pour faire remonter pour chaque Etat partie l’information sur le cadre institutionnel et juridique de lutte contre la corruption, les pratiques corruptives ainsi que le degré d’engagement des autorités pour faire face à la corruption.

La publication des rapports d’examen constitue un autre challenge pour les organisations de la société civile. Le Mécanisme encourage seulement les Etats parties à les publier en tout ou partie. La publication devrait permettre aux organisations de la société civile de faire l’économie d’une évaluation de l’application de la Convention. Sur la base de l’exploitation des résultats de ces rapports, les organisations devraient pouvoir mieux cibler leur plaidoyer pour l’application de la Convention.

Les visites pays effectuées par les experts des pays examinateurs constituent également pour les organisations de la société civile une opportunité de plaidoyer pour l’application effective de la Convention des Nations Unies.

Ces différentes actions qui tendent à faire pression sur les Etats doivent être menées dans le cadre d’une large coalition nationale regroupant la société civile, le secteur privé, la presse et si possible les bailleurs de fonds. La demande de bonne gouvernance exprimée par ces derniers ne saurait laisser indifférente les autorités.

**1.2- L’action de suivi autonome de la Convention des Nations Unies**

En raison des faiblesses intrinsèques du Mécanisme d’application de la Convention, les organisations de la société civile doivent envisager d’organiser de manière autonome le suivi de l’application de la convention par leur Etat national.

Pour ce faire, elles devront :

* Procéder à une évaluation du gap législatif entre leur droit interne et la Convention des Nations Unies.
* Aider leur Etat dans la transposition de la Convention des Nations Unies notamment en contribuant à l’élaboration d’avant- projets de lois de transposition de la Convention
* Mener une action de lobbying auprès des parlementaires ou auprès du gouvernement pour leur faire endosser ces avants- projets.

L’intérêt d’une telle démarche est de permettre un dialogue constructif avec l’Etat. Ce qui participe à dissiper les susceptibilités de l’Etat envers la société civile souvent perçue comme une opposition encagoulée. Elle renforce également la crédibilité de la société civile qui fait ainsi la preuve de son expertise.

**2- L’action de la société civile pour le suivi de l’application de la Convention de l’Union africaine**

La Convention est certes entrée en vigueur depuis 2006 mais force est de constater que l’examen de l’application de la Convention par les Etats n’a pas encore commencé.

Le recrutement du personnel se poursuit pour la mise en place d’un Secrétariat. Il s’agit de mettre une certaine organisation pour accompagner le processus d’examen

La société civile est un acteur principal du processus mais les contours de sa participation restent indéfinis.

Pour toutes ces raisons nous pensons que la société civile doit faire des propositions concrètes quant au rôle qu’elle devrait jouer dans le processus.

Lors de la préparation du rapport national l’organe national chargé de la lutte contre la corruption devrait associer la société civile à son élaboration, à défaut la société civile devrait pouvoir adresser son rapport directement au Conseil consultatif.

La société civile devrait également travailler à combler certaines lacunes du processus d’examen de la Convention.

Il en est ainsi de la démarche tendant à obtenir la publication des rapports d’examen.

**3-L’action de la société civile pour le suivi de l’application du Protocole de la CEDEAO**

Le rôle de suivi de l’application par la société devrait être un processus autonome comme c’est le cas pour la Convention des Nations Unies. Il convient de préciser que les opportunités qu’offre cette dernière convention qui invite les Etats à associer les acteurs de la lutte contre la corruption n’existent pas dans le Protocole de la CEDEAO. On peut penser que la Commission anti-corruption de la CEDEAO peut éventuellement associer la société civile dans la supervision de l’application au niveau national du Protocole.

Mais puisque le Protocole n’est pas encore en vigueur, la question se pose de savoir s’il n’est pas encore possible de demander aux Etats parties une réforme du suivi de l’application du Protocole pour que l’examen du suivi de l’application soit plus efficace plus participatif. Au-delà de la bataille pour la reconnaissance un rôle officiel dans le cadre du processus de suivi de l’application du Protocole, il s’agira également de demander la publication des rapports établis par la Commission anti-corruption.

**CONCLUSION**

En raison des enjeux de la transposition de ces accords, le suivi de sa mise en œuvre de ces accords ne saurait laisser indifférentes les organisations de la société civile. Ainsi malgré les lacunes décelées dans les processus d’examen de l’application de ces accords, la société civile est plus qu’interpelée en raison de son rôle d’alerte dans la lutte contre la corruption. Pour ce faire elle doit définir une stratégie efficace pour vaincre les résistances des autorités politiques dont l’engagement est nécessaire pour l’application efficace de ces conventions.

**BIBLIOGRAPHIE**

* **CONVENTION DES NATIONS UNIES CONTRE LA CORRUPTION**
* **CONVENTION DE L’UNION AFRICAINE CONTRE LA CORRUPTION ET LES INFRACTIONS ASSIMILEES**
* **Guide législatif pour l’application de la Convention des Nations Unies**
* **Guide technique de la Convention des Nations Unies**
* **LE PROTOCOLE DE LA CEDEAO CONTRE LA CORRUPTION**
* **TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Rapport sur le processus de suivi de la Convention des Nations Unies contre la corruption.**

1. Article 19 du Protocole [↑](#footnote-ref-1)