

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA

P. O. Box 3243

Telephone 517700

Fax 513036

Website: [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)

SC7537

**CONSEIL EXECUTIF**

**Vingt et unième session ordinaire**

**9 – 13 juillet 2012**

**Addis-Abeba (Ethiopie)**

**EX.CL/746 (XXI)**

Original : Anglais

**RAPPORT SUR LES ACTIVITES DU CONSEIL  
CONSULTATIF DE L'UNION AFRICAINE SUR LA CORRUPTION**

## TABLE DES MATIERES

<b>ACRONYMES</b> .....	iii
<b>RÉSUMÉ ANALYTIQUE</b> .....	1
<b>I. INTRODUCTION</b> .....	1
1.1 L'Union africaine, la transparence, la bonne gouvernance et le développement en Afrique.....	1
1.2 État de la corruption et de la gouvernance dans les États membres de l'Union africaine et impact sur le développement en Afrique.....	1
1.3 Objectifs, méthodologie et structure du rapport.....	4
1.3.1 Objectifs.....	4
1.3.2 Méthodologie.....	4
1.3.3 Structure .....	5
<b>SECTION II: LA CONVENTION DE L'UA SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET SA MISE EN ŒUVRE</b> .....	5
2.1 La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption.....	5
2.1.1 Ampleur et signature .....	5
2.1.2 Entrée en vigueur et ratification.....	6
2.1.3 État de ratification de la Convention par les États membres de l'UA.....	6
2.2 Le CCC-UA .....	6
2.2.1 Composition et organisation du CCC-UA .....	6
2.2.2 Fonctions.....	7
2.2.3 Établissement.....	8
2.2.4 Activités .....	9
<b>SECTION III: LE CCC-UA ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION</b> .....	9
3.1 Ressources .....	9
3.2 Mise en œuvre du mandat du Conseil.....	11
3.2.1 Promouvoir et encourager l'adoption et l'application de mesures de lutte contre la corruption sur le continent.....	11
3.2.2 Recueillir et étayer les informations relatives à la nature et à l'ampleur de la corruption et des infractions assimilées en Afrique .....	11
3.2.3 Élaborer des méthodologies pour analyser la nature et l'ampleur de la corruption en Afrique, diffuser l'information et sensibiliser le public aux effets négatifs de la corruption et des infractions assimilées.....	12

3.2.4	Donner aux gouvernements des avis sur la façon d'aborder le fléau de la corruption et des infractions assimilées dans leurs juridictions nationales.....	13
3.2.5	Collecter des informations et analyser la conduite et le comportement des sociétés multinationales opérant en Afrique et diffuser ces informations aux autorités nationales désignées par l'Article 18(1) de la Convention .....	13
3.2.6	Développer et promouvoir l'adoption de codes de conduite harmonisés à l'intention des fonctionnaires.....	14
3.2.7	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 en vue de faciliter le dialogue dans la lutte contre la corruption et les infractions assimilées.....	14
3.2.8	Soumettre régulièrement un rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque État partie, conformément aux dispositions de la Convention.....	15
3.2.9	Exécuter toutes autres tâches afférentes à la corruption et aux infractions assimilées qui pourront lui être assignées par les organes délibérants de l'Union africaine .....	15
3.3	Contrôle de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en Afrique par le Conseil consultatif.....	15
<b>SECTION IV: DÉFIS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE L'UNION AFRICAINE SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....</b>		<b>16</b>
4.1	Défis qui se posent au CCC-UA dans l'exécution de son mandat vis-à-vis des États membres de l'UA.....	16
4.2	Défis qui se posent aux États parties dans la mise en œuvre de la Convention et meilleures pratiques.....	16
4.3	Défis qui se posent à l'UA pour amener ses États membres à respecter la Convention .....	17
<b>SECTION V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>		<b>19</b>
5.1	Conclusions .....	19
5.2	Recommandations sur la façon de renforcer la gouvernance grâce à la prévention et à la lutte contre la corruption en Afrique .....	20
5.2.1	Recommandations à l'UA relatives au CCC-UA.....	20
5.2.2	Recommandations aux États membres de l'UA et aux États parties à la Convention .....	22
5.2.3.	Recommandations aux États membres de l'UA, à la société civile et aux autres parties prenantes .....	22
<b>RÉFÉRENCES .....</b>		<b>24</b>

## ACRONYMES

AC-UA	:	Acte constitutif de l'Union africaine
AUCPCC	:	Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption
CADHP	:	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CCC	:	Conseil consultatif sur la corruption
CCC-UA	:	Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption
CEA	:	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	:	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	:	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CEP	:	Conférence des États parties
CUA	:	Commission de l'Union africaine
EU	:	Union européenne
FMI	:	Fonds monétaire international
MAEP	:	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
NEPAD	:	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NGO(s)	:	Organisation non gouvernementale
NU	:	Nations Unies
OC	:	Organisations confessionnelles
OSC	:	Organisation de la société civile
PNUD	:	Programme des nations Unies pour le développement
SADC	:	Communauté de développement de l'Afrique australe
UA	:	Union africaine
UNCAC	:	Convention des Nations Unies contre la Corruption

## RAPPORT SUR LES ACTIVITES DU CONSEIL CONSULTATIF DE L'UNION AFRICAINE SUR LA CORRUPTION

### RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption (CCC, CCC-UA ou le Conseil) a été créé par l'Article 22 de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (la Convention de l'UA) pour, entre autres, « promouvoir et encourager l'adoption et la mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption sur le continent ». La réalisation de cet objectif cardinal sur un continent où la corruption est généralisée et endémique est, non seulement un exercice très difficile, mais également un objectif qui doit être poursuivi avec la plus grande vigueur.
2. L'UA donne la priorité à la lutte contre la corruption sur l'ensemble du continent africain, et il n'est pas exagéré de dire que le défi de la corruption occupe la troisième place après la première et deuxième quête mener par l'organisation pour consolider la gouvernance démocratique et débarrasser l'Afrique des conflits internes qui continuent de détruire la vie de millions d'Africains. Il va sans dire qu'à la racine de la plupart de ces conflits se trouve le cancer de la corruption, qui s'est si profondément infiltré dans tous les aspects des sociétés africaines, que la corruption est à présent généralement considérée comme un « mode de vie » en Afrique.
3. Créé en 2009, le CCC-UA a enregistré quelques progrès, en particulier en ce qui concerne la détermination de son mandat et la définition de la marche à suivre pour s'engager auprès de l'UA et de ses États membres. Toutefois, le Conseil a également été confronté à certains défis de taille, dont le fait, et non des moindres, que près de dix (10) ans après son adoption, seuls trente-trois (33) États ont ratifié la Convention, ce qui représente tout juste environ soixante pour cent de l'ensemble des membres de l'UA. Ces défis nuisent terriblement à la capacité du CCC-UA à exécuter son mandat tel préconisé par la Convention.
4. Le présent rapport, que le Conseil a l'obligation de soumettre régulièrement au Conseil exécutif de l'UA, présente les efforts, les activités, les perspectives et les défis du CCC-UA, dans l'exécution de son mandat. Il fait également quelques propositions sur la meilleure façon d'améliorer l'efficacité et l'efficience du CCC-UA, afin d'exécuter son mandat.
5. Le rapport tire profit de la réunion d'experts organisée par l'UA et la CEA (Commission économique pour l'Afrique), en février 2012 en Éthiopie, à l'intention du CCC-UA, ainsi que d'autres réunions similaires auxquelles différents acteurs et parties prenantes ont été représentés. En outre, il prend en compte et reconnaît en grande partie les efforts menés individuellement par différents États membres en vue de lutter contre la corruption. Parmi ces efforts et activités figurent l'adoption de législations nationales et la mise en place de cadres régulateurs et d'exécution comme, mais sans en exclure d'autres, les commissions de lutte contre la corruption.

6. Le CCC-UA a, entre autres, pour tâches de coordonner les activités des États membres de l'UA dans leur lutte contre la corruption. De toute évidence, pour entreprendre une tâche aussi énorme qui concerne les trente-trois États membres qui ont ratifié à ce jour la Convention au moment de l'élaboration du présent rapport, il faut que le Conseil soit en mesure d'effectuer des missions dans ces États, de compiler et d'analyser les informations relatives aux mécanismes régulateurs à cet égard, et d'avoir des entretiens avec les fonctionnaires de ces États membres. Le rapport prouve que le CCC-UA a un énorme besoin de ressources supplémentaires, tant en termes humains que matériels, que celles mises actuellement à sa disposition. Manifestement, si le Conseil n'a pas été en mesure d'exécuter les activités nécessaires à la réalisation de son mandat relatif aux États parties à la Convention, il conviendrait d'espérer qu'il puisse consacrer son attention et son énergie à encourager la ratification par tous les États membres. En termes clairs, le CCC-UA ne sera pas en mesure de réaliser effectivement son mandat avec le niveau actuel des ressources et des appuis mis à sa disposition.

7. Pour conclure le présent rapport, même s'il est évident que le CCC-UA est composé de membres qui disposent des qualifications requises, de l'expérience et de la détermination appropriées pour mettre en œuvre le mandat de la Convention, l'organe nécessite un soutien beaucoup plus fort de l'UA, en tant qu'institution, des États membres de l'UA ainsi que d'autres parties prenantes, y compris des organisations internationales, des organisations de la société civile (OSC) et de toutes les couches de la société, afin de lutter contre la corruption sur le continent africain. Le paradoxe réside dans le fait que la lutte contre la corruption en Afrique relève en premier lieu de la responsabilité des gouvernements africains qui sont régulièrement pointés du doigt pour une gouvernance corrompue, mais à qui il faudrait également faire confiance et qui devraient être félicités pour l'adoption de la Convention. Les États africains devraient, non seulement signer et ratifier la Convention, mais veiller également à ce qu'elle soit intégrée dans leurs législations nationales, et que des agences efficaces et indépendantes soient créées pour l'appliquer en vue d'intensifier la lutte contre la corruption.

## I. INTRODUCTION

### 1.1 L'Union africaine, la transparence, la bonne gouvernance et le développement en Afrique

8. Depuis sa création, l'UA<sup>1</sup> s'est pleinement engagée vis-à-vis de la transparence, de la bonne gouvernance et du développement du continent africain. Ce qui apparaît clairement dans ses objectifs et ses principes. Les objectifs de l'UA consistent, *entre autres*, à « promouvoir des principes et des institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance<sup>2</sup> » et également à « promouvoir un développement durable aux niveaux économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines<sup>3</sup> ». « Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance<sup>4</sup> » et la « promotion de la justice sociale pour assurer un développement économique équilibré<sup>5</sup> » font également partie des principes de l'UA. Dans la mesure où il s'oppose à la bonne gouvernance et mine le développement en tant que « l'antithèse pure du développement et du progrès<sup>6</sup> », la corruption représente un défi et, sans doute, un grand risque, pour les objectifs et les principes de l'UA.

### 1.2 État de la corruption et de la gouvernance dans les États membres de l'Union africaine et impact sur le développement en Afrique.

9. Malgré sa présence généralisée sur le continent, la corruption n'est ni innée ni particulière à l'Afrique. Elle touche toutes les sociétés humaines où elle a un impact négatif sur la qualité de la gouvernance et sur la vie et les moyens d'existence de l'ensemble des populations<sup>7</sup>. Elle affecte indifféremment tous les pays, qu'ils soient développés ou sous-développés, démocratiques ou non, riches ou pauvres. Toutefois, pour de nombreuses raisons, la corruption en Afrique a atteint des proportions insoupçonnées. Elle est omniprésente dans des sociétés entières.

10. La corruption est non seulement devenue endémique et répandue en Afrique, elle est en effet devenue un mode de vie acceptée par ses populations<sup>8</sup>. Elle est généralisée et corrosive, touche aussi bien les dirigeants que les administrés. Cependant, si les dirigeants sont généralement perçus comme des corrompus, il va sans dire que leurs corrupteurs sont, non seulement des Africains, mais aussi des non-Africains. Ils incluent des dirigeants occidentaux, des hommes d'affaires, des sociétés multinationales et même des gouvernements étrangers qui ont tendance à dénoncer la

---

<sup>1</sup> [Http://www.africa-union.org](http://www.africa-union.org).

<sup>2</sup> See AU Constitutive Act (2000/2001), Article 3 (g); Heyns C and M Killander (eds) *Compendium of Key Human Rights Documents of the African Union*, Pretoria: Pretoria University Law Press, 2006.

<sup>3</sup> Idem, Article 3 (j).

<sup>4</sup> Idem, Article 4 (m).

<sup>5</sup> Idem, Article 4 (n).

<sup>6</sup> ECA, *Assessing the Efficiency and Impact of National anti-Corruption Institutions in Africa*, December 2010, 3.

<sup>7</sup> Idem, vii.

<sup>8</sup> ECA, *Guidelines for Enhancing Good Economic and Corporate Governance in Africa*, Final Draft, May 2002, 13-14.

corruption en Afrique. Ces dernières années, des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) et des initiatives comme Global Witness, Global Integrity, Transparency International, Extractive Industries Transparency Initiative et Doing Business ont produit de nombreux rapports, des classements et des indices sur la corruption en Afrique<sup>9</sup>. Beaucoup de gouvernements africains ont pris en grippe ces institutions qui les accusent régulièrement de corruption, de mauvaise gouvernance et de violation des droits de l'homme et ont fait la sourde oreille à leurs dénonciations qu'ils considèrent comme inquiétantes. Toutefois, on ne peut continuer à ignorer indéfiniment le fléau de la corruption, étant donné que la lutte contre la corruption est devenue un indicateur de la bonne gouvernance et l'une des conditionnalités imposées aux pays en développement pour obtenir des prêts et autres avantages financiers de la part des pays développés, par le biais de la Banque mondiale et du FMI.

**11.** Dans l'Acte constitutif de l'UA, qui a été adopté en juillet 2000 et qui est entré en vigueur en mai 2001, les dirigeants africains se sont indirectement engagés à lutter contre la corruption, étant donné que la bonne gouvernance a été clairement incorporée dans les objectifs et les principes de l'UA<sup>10</sup>.

**12.** La Déclaration sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), qui a été adoptée lors de la première réunion du Comité des chefs d'État et de gouvernement pour la mise en œuvre du NEPAD qui s'est tenue à Abuja, Nigeria, en octobre 2001, a également identifié clairement la corruption comme un obstacle au développement.

**13.** La *Déclaration sur la démocratie, la politique, la gouvernance économique et d'entreprise* adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002, a clairement identifié la corruption comme un obstacle majeur à la démocratie, à la bonne gouvernance politique, économique et d'entreprise.

**14.** En conséquence, les dirigeants africains ont entrepris « d'éradiquer la corruption, qui retarde le développement économique et mine également le tissu moral de la société<sup>11</sup> ». À titre d'appui à la bonne gouvernance politique, ils ont convenu de garantir le fonctionnement effectif des parlements et autres institutions qui ont l'obligation de rendre compte, y compris les commissions parlementaires et les organes de lutte contre la corruption<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> See <http://www.transparency.org>; [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org); [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org); [www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org); [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org); eiti.org.

<sup>10</sup> AU Constitutive Act, Article 3 (g) and Article 4 (m).

<sup>11</sup> *Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*, paragraph 8, in Heyns and Killander op cit 295.

<sup>12</sup> Idem, paragraphe 14.



15. En juillet 2003, les États membres de l'UA ont finalement adopté la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Dans le préambule à cette Convention, ils ont reconnu que « la corruption nuit à l'obligation redditionnelle et à la transparence dans la gestion des affaires publiques ainsi qu'au développement socioéconomique du continent » et que les gouvernements et toutes les couches de la société doivent « lutter contre le fléau de la corruption<sup>13</sup>.

16. L'adoption de la Convention en 2003 a permis de prouver que la corruption en Afrique n'était pas une invention des étrangers, étant donné que les dirigeants africains ont fini par reconnaître qu'il constituait un obstacle majeur au développement et à la renaissance de l'Afrique qu'il fallait donc éviter ou combattre.

17. Le questionnaire pour l'auto-évaluation du pays destiné au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), élaboré en 2004, en tant que première et plus importante phase du MAEP a retenu la Convention comme l'un des codes et des normes régionaux à prendre en compte au moment de l'évaluation de la bonne gouvernance dans l'un quelconque des États membres qui participent au NEPAD et qui ont souscrit au MAEP<sup>14</sup>.

18. Selon le deuxième Rapport sur la gouvernance de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), « la corruption reste le défi le plus important en matière d'éradication de la pauvreté, de création d'un environnement prévisible et favorable à l'investissement et de développement socioéconomique en général<sup>15</sup> ».

19. Pour la CEA, la corruption n'a cessé d'accroître la pauvreté et de retarder la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement en Afrique<sup>16</sup>. La corruption retarde le développement économique et mine le tissu social de la société<sup>17</sup>. Elle représente un défi majeur pour la gouvernance et le développement en Afrique. Elle crée ou aggrave la pauvreté ainsi que le sous-développement. Un grand nombre de pays africains sont enfermés dans ce cycle de la corruption, de la pauvreté et du sous-développement<sup>18</sup>. Ce n'est pas seulement l'exécutif qui est corrompu, mais également le législatif, le judiciaire et la fonction publique. La corruption n'épargne pas non plus le secteur privé. Au contraire, on s'est aperçu que le secteur privé est aussi corrompu et parfois davantage que le secteur public. La plupart du temps, le secteur privé a également donné la preuve qu'il est beaucoup plus discret sur ses pratiques de corruption – certainement, parfois en raison du « voile corporatif » – et donc moins susceptible d'être corrigé par les mesures de lutte contre la corruption.

---

<sup>13</sup> Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, 2003 (<http://www.au.int/SP/ANTICOR/resources>); Heyns and Killander op cit 305.

<sup>14</sup> *Country Self-assessment for the APRM* (2004), paragraph 2.2, in Heyns & Killander op cit 305.

<sup>15</sup> ECA, *Africa Governance Report II*, 2009, 12.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Mangu, AMB, "Assessing the effectiveness of the African Peer Review Mechanism and its impact on the promotion of democracy and good political governance" (2007) 7, *African Human Rights Law Journal*, 361.

<sup>18</sup> Idem 209.

20. Depuis son Rapport sur la gouvernance en Afrique de 2005, La CEA n'a cessé de dénoncer la corruption en tant qu'obstacle majeur au développement de l'Afrique<sup>19</sup>. La corruption a même occupé la première place parmi les quatorze principaux obstacles à la bonne gouvernance et aux prestations des États en Afrique<sup>20</sup>. Dans les différents rapports du MAEP, la corruption a été considérée comme le principal obstacle à la démocratie, à la bonne gouvernance politique, économique, sociale et d'entreprise, ainsi qu'au développement de l'Afrique.

21. La corruption a été identifiée comme l'un des obstacles intersectoriels à la bonne gouvernance au Bénin<sup>21</sup>, au Burkina Faso<sup>22</sup>, au Ghana<sup>23</sup>, au Kenya<sup>24</sup>, au Rwanda<sup>25</sup> et en Afrique du Sud<sup>26</sup>.

### 1.3 Objectifs, méthodologie et structure du rapport

#### 1.3.1 Objectifs

22. La présente étude a pour objectif principal d'établir un rapport sur la mise en œuvre de la Convention par les États membres de l'UA en général, et les États parties à la Convention en particulier, et indirectement sur l'état de la corruption en Afrique, depuis que cette Convention a été adoptée et est entrée en vigueur.

23. Soit dit en passant, le rapport vise à sensibiliser l'UA et ses États membres aux actions à entreprendre pour lutter contre la corruption qui entrave ou aggrave la pauvreté, le développement et la démocratie en Afrique.

#### 1.3.2 Méthodologie

24. En vue d'élaborer ce rapport à soumettre à l'UA, le CCC a organisé une réunion ad hoc d'experts à Addis-Abeba, Éthiopie, en février 2012. Cette réunion a été organisée en collaboration et avec l'appui financier de la CEA, à laquelle ont participé plusieurs membres du Conseil, des experts indépendants, des représentants d'autres organisations internationales et des universitaires intéressés par le sujet. Après cette réunion, deux universitaires africains ont reçu un contrat de consultants externes pour rédiger le présent rapport, qui est essentiellement basé sur des travaux de recherche théoriques. Les consultants ont dû, dans un premier temps, entreprendre une analyse bibliographique sur l'état de la corruption en Afrique (y compris, notamment à partir des

---

<sup>19</sup> ECA, *Assessing the efficiency and Impact of National Anti-Corruption Institutions in Africa*, December 2010, vii.

<sup>20</sup> See ECA, *Africa's Economic Report: Africa and the Monterrey Consensus: Performance and Progress of the Continent*, ECA: Addis Ababa, 2008; Garth Le Pere and Francis Ikome, "The Future of Africa's Development", in Lundsgaarde, Erik (ed) *Africa Toward 2030. Challenges for Development Policy*, Palgrave: McMillan, 233.

<sup>21</sup> MAEP, *Rapport d'évaluation No 6 de la République du Bénin*, Janvier 2008, 273-291, paragraphs 904-994.

<sup>22</sup> MAEP, *Rapport d'évaluation No 09 du Burkina Faso*, June 2009, pp 410-413, paragraphs 1052-1061;

<sup>23</sup> Mangu op cit 368, 376.

<sup>24</sup> Idem, 376, 379.

<sup>25</sup> Idem, 376.

<sup>26</sup> State of the Union *South Africa Report 2010* (<http://www.stateoftheunionafrica.net>), 10-12.

rapports de la CEA sur la gouvernance en Afrique et d'autres documents pertinents comme les indicateurs de la gouvernance de la Banque mondiale et l'enquête sur le baromètre de la corruption dans le monde de Transparency International) et ils ont collecté la documentation qui leur a fourni une connaissance approfondie de l'environnement mondial du CCC (Convention de l'Union africaine, questionnaire de référence rempli par les États parties sur le respect, par ces États, de la Convention, les précédents rapports des réunions du Conseil, les programmes d'action du CCC-UA pour 2011, 2012, et le Plan stratégique 2011-2015).

**25.** Les experts ont également eu des entretiens avec des membres du Conseil, le personnel du Secrétariat et certaines parties prenantes et ont participé à la réunion ad hoc des parties prenantes qui a été organisée conjointement par le CCC-UA et la CEA à Addis-Abeba, Éthiopie, en février 2012, en vue de la mise en place du processus devant mener à l'élaboration du rapport du CCC à soumettre à la Conférence au Sommet de juillet 2012. Le présent rapport du CCC-UA au Conseil exécutif est essentiellement basé sur leurs conclusions et recommandations.

### **1.3.3 Structure**

**26.** Le présent rapport comprend quatre autres sections. La première section est l'introduction. La deuxième traite de la Convention et de sa mise en œuvre. La troisième met l'accent sur le CCC-UA et son rôle dans la mise en œuvre de la Convention. La quatrième identifie les défis qui se posent dans la mise en œuvre de cette Convention. Le rapport se termine par la cinquième section qui contient les conclusions et recommandations faites à l'UA, à ses États membres, aux États parties à la Convention et à la société africaine dans son ensemble.

## **SECTION II: LA CONVENTION DE L'UA SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET SA MISE EN ŒUVRE**

### **2.1 La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption**

**27.** Le principal instrument africain de prévention et de lutte contre la corruption est la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et son mécanisme de mise en œuvre qui est le CCC. Cette Convention a force exécutoire pour les États membres de l'UA, qui y sont devenus parties après l'avoir signé et ratifié. Étant donné qu'elle a été adoptée avant même que les Nations Unies adoptent la leur, La Convention de l'UA souligne l'urgence et l'importance que l'Union attache à la lutte contre la corruption.

#### **2.1.1 Ampleur et signature**

**28.** La Convention qui comporte 28 articles a été adoptée par la deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union organisée à Maputo, Mozambique, le 11 juillet 2003.

**29.** Selon son article 23.1, la Convention a été ouverte à la signature, à la ratification ou à l'adhésion des États membres de l'UA. La Convention a été adoptée par les États membres lors de la deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union qui s'est tenue à Maputo (Mozambique), le 11 juillet 2003.

### **2.1.2 Entrée en vigueur et ratification**

**30.** Convention est entrée en vigueur le 5 août 2006, 30 jours après la date du dépôt du 15<sup>e</sup> instrument de ratification ou d'adhésion. Pour chaque État partie ayant ratifié ou adhéré à la Convention après la date de dépôt du 15<sup>e</sup> instrument de ratification, la Convention est entrée en vigueur 30 jours après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion.

### **2.1.3 État de ratification de la Convention par les États membres de l'UA**

**31.** À ce jour, trente-trois (33) États membres ont ratifié et sont parties à la Convention. Ce qui ne veut pas dire que la Convention peut entrer en vigueur dans ces États parties, en particulier dans les pays qui appliquent la « common law » qui adoptent une approche double face au droit international aux termes duquel le Parlement doit d'abord intégrer la Convention dans les législations nationales ou voter une loi lui donnant effet dans son droit interne. Malgré sa ratification par 33 États membres de l'UA, la Convention n'a été domestiquée que par quelques-uns de ces pays.

## **2.2 Le CCC-UA**

### **2.2.1 Composition et organisation du CCC-UA**

**32.** Le CCC comprend onze (11) membres élus par le Conseil exécutif à partir d'une liste d'experts qui ont donné la preuve de la plus grande intégrité, impartialité, et dont la compétence a été reconnue dans les domaines de la prévention, de la lutte contre la corruption et des infractions assimilées, proposés par les États parties. Les membres du CCC servent à titre personnel et la durée de leur mandat est de deux ans, renouvelable une fois. Le Conseil tient compte de la représentation appropriée et géographique des hommes et des femmes.

**33.** Le CCC adopte son propre règlement intérieur. Il élit parmi ses membres un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-président et d'un rapporteur. Les membres du Bureau sont nommés pour une période d'un (1) an. Le Bureau assure la planification et la coordination des activités du CCC.

**34.** Le Bureau peut représenter le CCC et peut, au nom de ce dernier, conclure des partenariats et des arrangements de coopération avec d'autres organisations ou institutions régionales ou internationales ayant des objectifs similaires, après avoir

informé la Commission de l'Union africaine (CUA). Le Bureau du CCC est assisté par le Secrétariat exécutif qui travaille sous la supervision du Rapporteur.

**35.** Le Secrétariat exécutif a été créé pour fournir un appui important, professionnel, administratif et logistique au CCC. Plus précisément, il organise toutes les réunions du CCC et du Bureau. Il garde les registres de tous les documents et correspondances du CCC et assure une fonction générale de tenue des dossiers relatifs à ses activités. Il fournit également l'appui technique nécessaire aux membres du CCC dans l'exécution de leur mission. Le Secrétariat est géré par un Secrétaire exécutif. Une structure organisationnelle conforme aux politiques et directives générales de l'UA a été adoptée et est composée de personnel professionnel, technique et administratif.

### **2.2.2 Fonctions**

**36.** Le CCC a été créé en tant que mécanisme de suivi de la Convention africaine. Aux termes de l'Article 22 (5) (a-i) de la Convention, il a pour fonctions de :

- a. Promouvoir et d'encourager l'adoption et l'application de mesures de lutte contre la corruption sur le continent ;
- b. Collecter et documenter des informations sur la nature et l'ampleur de la corruption et des infractions assimilées en Afrique ;
- c. Concevoir des méthodes pour analyser la nature et l'ampleur de la corruption en Afrique, diffuser les informations et sensibiliser le public aux effets négatifs de la corruption et des infractions assimilées ;
- d. Conseiller les gouvernements sur la façon d'aborder le fléau de la corruption et les infractions assimilées dans leurs juridictions nationales ;
- e. Collecter des informations et analyser la conduite et le comportement des sociétés multinationales opérant en Afrique et communiquer ces informations aux autorités nationales désignées aux termes de l'Article 18 (1) ci-contre ;
- f. Concevoir et promouvoir l'adoption de codes de conduite harmonisés à l'intention des fonctionnaires ;
- g. 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 en vue de faciliter le dialogue dans la lutte contre la corruption et les infractions assimilées ;
- h. Soumettre régulièrement un rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque État partie, conformément aux dispositions de la présente Convention;

- i. Accomplir toutes tâches relatives à la corruption et aux infractions assimilées qui pourraient lui être assignées par les organes délibérants de l'Union africaine<sup>27</sup>.

### 2.2.3 Établissement

37. Le premier Conseil a été nommé pour la période 2009-2011 par la 14<sup>e</sup> Session ordinaire de la Conférence qui s'est tenue à Addis-Abeba, Éthiopie, les 29 et 30 janvier 2009 (Doc. EX.CL/Dec.425 (XIV)). Il a pris fonction le 26 mai 2009 et son mandat a pris fin en janvier 2011. Un nouveau Bureau a été élu le 31 janvier 2011 pour deux ans par la Conférence, lors de sa 18<sup>e</sup> Session ordinaire qui s'est tenue à Addis-Abeba, Éthiopie (Doc.EX.CL 652 (XVIII)) pour la période qui va de 2011 à 2013<sup>28</sup>.

#### Premier Conseil consultatif (2009 – 2011)

N°	Noms	Poste	Pays
1	M. Mazou Seidou Adamou	Membre du Conseil	Niger
2	M. Nabil HATTALI	Membre du Conseil	Algérie
3	M. Simon Pierre Nzobabela	Membre du Conseil	Congo
4	M. Costantinos Berhe TESFU	Membre du Conseil	Éthiopie
5	Mme Frene Noshir GINWALA	Membre du Conseil	Afrique du Sud
6	M. Leonidas HAVYARIMANA	Membre du Conseil	Burundi
7	Mme Henriette Tall DIOP AU ABC	Membre du Conseil	Sénégal
8	M. James Kahoza	Membre du Conseil	Ouganda
9	Mme Dorothy N. ANGOTE	Membre du Conseil	Kenya
10	M. Paulos Kalomho Noa	Membre du Conseil	Namibie
11	Dr Jane Ansah	Membre du Conseil	Malawi

#### Deuxième et actuel Conseil consultatif (2011 – 2013)

N°	Noms	Poste	Pays
1	Mme Julie Onum-Nwariaku	Présidente	Nigeria
2	M. Nabil Hattali	Vice-présidente	Algérie
3	Dr Edward G. Hoseah	Rapporteur	Tanzanie
4	Mme Dorothy N. Angote Muya	Membre du Conseil	Kenya
5	Dr Jane M. Ansah	Membre du Conseil	Malawi
6	M. M'Pèrè Diarra	Membre du Conseil	Mali
7	Mme Henriette Diop Tall	Membre du Conseil	Sénégal
8	Dr Joe Tony Aidoo	Membre du Conseil	Ghana
9	Dr Frene N. Ginwala	Membre du Conseil	Afrique du Sud
10	Ambassadeur Leonidas Havyarimana	Membre du Conseil	Burundi
11	Dr Costantinos B. Tesfu	Membre du Conseil	Éthiopie

<sup>27</sup> AUCPCC, Article 22.5.

<sup>28</sup> [Http://www.au.int/SP/ANTICOR/about/board-members](http://www.au.int/SP/ANTICOR/about/board-members).

## 2.2.4 Activités

**38.** Depuis sa création en janvier 2009, le CCC-UA a entrepris plusieurs activités. Parmi celles-ci figurent les suivantes :

- Élaboration et adoption du règlement intérieur du Conseil ;
- Élaboration et adoption d'un code de conduite à l'intention des membres du Conseil ;
- Adoption des programmes d'action pour 2010 et 2012 ;
- Élaboration et adoption du Plan stratégique 2011-2015 ;
- Rapports au Conseil exécutif sur les réunions du Conseil tenues en mai et décembre 2009, puis en mars et juillet 2010<sup>29</sup>.
- Missions de sensibilisation destinées à encourager la ratification et le suivi du questionnaire de référence d'autoévaluation: mai - décembre 2012

## SECTION III: LE CCC-UA ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

**39.** Une mise en œuvre effective du mandat du CCC dépend en grande partie de la méthodologie qu'il adopte et des ressources mises à sa disposition. Les ressources requises par le Conseil n'ont pas uniquement pour objet de lui permettre de recruter du personnel et de gérer ses locaux à usage de bureaux à Addis-Abeba, mais mieux, d'aider le CCC à déployer des missions, le cas échéant, dans les États membres, conformément à son mandat. Dans l'absolu, le CCC devrait être en mesure d'effectuer, même si elles sont limitées, des missions sur le terrain auprès d'organismes régionaux comparables choisis, où il pourrait apprendre, directement et à la source, comment ces organismes exécutent leur propre mandat.

**40.** Il est de notoriété publique que les commissions nationales de lutte contre la corruption, à l'instar des parlements nationaux, entreprennent effectivement ces missions, en particulier pendant leurs périodes de formation. Toutefois, en raison des ressources limitées, le CCC n'a pas pu bénéficier de ce genre d'activité.

### 3.1 Ressources

**41.** Le CCC ne dispose pas de capacités ni de ressources suffisantes pour exécuter son mandat. Il est mal équipé en termes de personnel, d'infrastructure et des ressources financières requises pour entreprendre ses activités. Le Secrétariat du CCC est composé de trois fonctionnaires – un Secrétaire exécutif, un fonctionnaire principal chargé de la gouvernance et une assistante administrative. Une décision du Conseil exécutif de l'UA a recommandé que le Secrétariat comprenne au moins 7 fonctionnaires, à savoir :

- Secrétaire du Conseil

---

<sup>29</sup>CCC-UA, *Plan stratégique 2011-2015*, Version finale, juin 2011, 23.

- Fonctionnaire principal chargé des affaires juridiques et politiques
- Fonctionnaire principal chargé des affaires économiques
- Fonctionnaire de l'administration et des finances
- Assistant de bureau et documentaliste
- Secrétaire bilingue
- Chauffeur-messager

**42.** Le présent rapport établit que le Secrétariat a besoin d'au moins 10 personnes pour fonctionner à plein rendement. Il est donc proposé que pour son renforcement à l'avenir, le Secrétariat comprenne :

- Un (1) bibliothécaire
- Un (1) spécialiste des TI
- Un (1) agent subalterne
- Un (1) réceptionniste

**43.** Il serait très souhaitable de nommer immédiatement les deux fonctionnaires chargés des politiques prévus par la Décision du Conseil exécutif, étant donné notamment, que le Secrétariat n'a actuellement aucun chercheur pouvant effectuer les formes les plus élémentaires d'une analyse de document. En outre, le Secrétariat n'a que trois ordinateurs, qui ne peuvent donc répondre, comme il se doit, aux besoins de sa composition actuelle (membres du CCC et personnel) sans compter lorsque le Secrétariat disposera de tout son personnel.

**44.** S'agissant de ses ressources financières, le troisième rapport d'activité du CCC soumis au Conseil exécutif lors du Sommet de l'UA, tenu du 16 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2011, à Malabo, Guinée équatoriale, a révélé que le CCC avait reçu une dotation budgétaire de 525.000 dollars EU en 2011, avec une augmentation maximale autorisée de 5% pour l'année 2012.

**45.** Toutefois, compte tenu du fait que la majeure partie du budget de 2011 a été consacrée aux dépenses de personnel et aux réunions du CCC, l'UA a porté, en 2012, à 1,3 million de dollars EU, le budget du CCC. Il s'agit, en effet, d'une remarquable amélioration par rapport à l'année précédente, ce qui devrait permettre au CCC d'entreprendre plus d'activités en vue de l'exécution de son mandat. Le rapport fait, toutefois, observer qu'une partie de l'augmentation du budget vient de la communauté des donateurs.

**46.** La Convention de l'UA prévoit que les membres du CCC soient élus pour une période de deux ans, renouvelables une fois, ce qui représente un mandat plus court que celui des autres mécanismes de mise en oeuvre régionaux.

**47.** La Convention de l'UA prévoit également que le CCC fasse régulièrement rapport au Conseil exécutif, sans donner de précision sur les progrès réalisés par chaque État partie, conformément aux dispositions de la Convention.



48. Dans son Plan stratégique de 2011-2015, le CCC a identifié plusieurs lacunes liées à ses ressources. Ces lacunes ont porté sur l'insuffisance des capacités humaines pour l'exécution du mandat, des ressources financières et matérielles, des ressources humaines au sein du Secrétariat du CCC, des partenariats à long terme, des locaux de bureaux et sur la courte durée du mandat des membres du Conseil<sup>30</sup>.

### **3.2 Mise en œuvre du mandat du Conseil**

#### **3.2.1 Promouvoir et encourager l'adoption et l'application de mesures de lutte contre la corruption sur le continent**

49. À l'heure actuelle, seuls 33 États membres de l'UA ont ratifié la Convention, et un plus petit nombre ont entrepris la mise en œuvre du traité au niveau national. Cette situation limite terriblement la capacité du CCC-UA à mettre en œuvre son mandat. Pour que le CCC-UA accomplisse son mandat, il devra nécessairement entreprendre des missions et des campagnes de sensibilisation, non seulement dans des États parties à la Convention, mais dans d'autres. La promotion devra porter sur l'organisation de réunions, d'activités de sensibilisation du public, etc., dans différents États parties à la Convention. Il faudrait peut-être également que l'organe assure une liaison avec les ONG locales et la société civile et compte parfois sur elles, pour l'aider à faire connaître le travail du CCC dans les différents pays.

50. Tout ceci nécessite une importante mobilisation de ressources dont le CCC ne dispose pas actuellement. En conséquence, vu la faiblesse de ses ressources humaines, matérielles et financières, le CCC-UA n'a pas fait beaucoup d'efforts pour promouvoir et encourager l'adoption et l'application de mesures de lutte contre la corruption en Afrique.

#### **3.2.2 Recueillir et étayer les informations relatives à la nature et à l'ampleur de la corruption et des infractions assimilées en Afrique**

51. Le CCC doit recueillir plus d'informations et les étayer sur l'ampleur de la corruption et les infractions assimilées en Afrique. L'objet de cette activité consiste à permettre au CCC de cerner l'ampleur de la corruption en Afrique, une information qui est essentielle pour lui permettre d'appréhender les actions à entreprendre et le pourquoi. De même, ces informations sont essentielles pour lui permettre d'élaborer ses stratégies en vue de la mise en œuvre d'autres aspects de son mandat. Le CCC a pris des mesures pour recueillir et apporter la preuve de ces informations, grâce au questionnaire de référence envoyé aux États parties à la Convention. Toutefois, seuls treize des 33 États membres de l'UA ayant ratifié la Convention ont répondu à ce jour. Mais, le CCC n'a pas été en mesure de soumettre les documents et informations compiler à une analyse comparative quelconque, à partir de laquelle il pourra, ensuite, faire la synthèse des tendances communes et des points de divergence dans ces États

---

<sup>30</sup> AU-ABC, 2011-2015 Strategic Plan, Final Version, June 2011, 20-21.

parties. Une telle analyse est indispensable pour avoir une image cohérente et complète de la nature et de l'ampleur de la corruption en Afrique. Par exemple, il sera facile, de cette façon, de savoir quelles sont les obligations que les États parties de l'UA approuvent habituellement et celles qu'ils n'approuvent pas.

**52.** Dans ce troisième rapport au Conseil exécutif de l'UA, le CCC s'est plaint qu'il existe plusieurs rapports qui auraient été produits à la suite de travaux de recherche, qui ont avancé des données très inquiétantes sur la nature et l'ampleur de la corruption sur le continent... L'Afrique a besoin d'effectuer ses propres travaux de recherche afin d'authentifier ou de contester les rapports existants. Cette responsabilité est dévolue au CCC par la Convention<sup>31</sup>.

**53.** On pourrait dire qu'en raison du manque criant de ressources déjà cité, le CCC n'a pas, à ce jour, réussi à réaliser ou à commanditer une telle recherche locale qui ne devrait pas seulement consister à vérifier les rapports existants, mais également à donner des informations sur la nature et l'ampleur de la corruption en Afrique. L'intérêt présenté par une telle recherche autochtone va, naturellement, de soi : au bas mot, une telle action permettra de lever la méfiance profonde et le soupçon qui généralement accompagnent les données et les conclusions produites à l'extérieur.

**54.** La véritable répercussion de cette action sur les États membres de l'UA, c'est qu'on pourra mieux les convaincre d'accepter les dégâts causés par la corruption, s'ils savent qu'une telle information vient d'instituts, de centres universitaires et d'ONG africaines et non de personnes assises dans des bureaux à des milliers de kilomètres de l'Afrique. Toutefois, l'effet contraire est également possible, étant donné que la plupart des dirigeants africains qui dépendent de l'appui extérieur ont tendance à accorder davantage de crédit aux étrangers et à mieux les écouter, en particulier les experts occidentaux, plutôt que leurs propres experts auxquels ils font à peine confiance. On espère qu'en mettant l'accent sur la nécessité d'une recherche menée au niveau local, cet état de choses va changer.

### **3.2.3 Élaborer des méthodologies pour analyser la nature et l'ampleur de la corruption en Afrique, diffuser l'information et sensibiliser le public aux effets négatifs de la corruption et des infractions assimilées**

**55.** Le CCC doit encore élaborer des méthodologies pour étudier la corruption en Afrique, diffuser des informations et sensibiliser le public aux effets négatifs de la corruption et des infractions assimilées. La réalisation de ce mandat implique le recrutement de personnes disposant de connaissances techniques sur la façon d'effectuer des analyses de cette nature. L'une des priorités en 2011 et 2012 a consisté à sensibiliser à la Convention et à la visibilité du CCC<sup>32</sup>. La sensibilisation est un élément central du mandat du CCC. Ce n'est pas que les Africains ne sont pas conscients des catastrophes occasionnées par la corruption à leurs vies. L'objectif de

---

<sup>31</sup> CCCUA, *Troisième rapport au Conseil exécutif*, 11.

<sup>32</sup> CCCUA, *Plan stratégique 2011-2012*, 36.

cette sensibilisation, c'est de leur faire prendre conscience du travail du CCC et de la raison pour laquelle tout le monde a besoin de prendre au sérieux la lutte contre la corruption. Toutefois, étant donné le peu de ressources mises à la disposition du CCC, il faudra nécessairement qu'il prenne pour cible de son message, les organisations communautaires comme les OSC et les organisations confessionnelles, dont les activités touchent un plus grand nombre de personnes, à l'aide de moyens réguliers et bon marché (par exemple, en prêchant et en parlant contre la corruption dans des lieux comme les mosquées, les écoles et les églises).

### **3.2.4 Donner aux gouvernements des avis sur la façon d'aborder le fléau de la corruption et des infractions assimilées dans leurs juridictions nationales**

56. Le questionnaire de référence est « un important moyen de collecte de données pertinentes sur la corruption et d'évaluation de la performance des États membres, dans la mise en œuvre de la Convention et des avis à leur donner »<sup>33</sup>. Seuls treize (13) États ont répondu. Ce qui a limité la capacité du CCC à donner aux gouvernements africains des avis sur la façon d'aborder le fléau de la corruption et des infractions assimilées dans leurs juridictions nationales.

57. Outre le questionnaire de référence, le CCC devra concevoir d'autres moyens d'obtenir des informations auprès des gouvernements. Le fait que seuls treize des trente-trois États se soient donné la peine de répondre au questionnaire, et certains après un an, montre clairement qu'il s'agit d'une stratégie bonne, mais pas nécessairement suffisante. Certainement, certaines des informations fournies sont peut-être devenues obsolètes au moment où les questionnaires sont soumis, vu le laps de temps écoulé. Il revient au CCC de voir quelles autres méthodes il pourrait éventuellement adopter pour compléter le questionnaire. L'une des méthodes pourrait consister à rechercher des informations auprès des ONG, des OSC et d'autres organismes publics dans les États parties qui pourraient être en mesure de donner ce genre d'informations sur l'état de la corruption dans leurs pays. Après tout, la corruption n'est pas un crime qui est commis à l'insu du public en Afrique.

### **3.2.5 Collecter des informations et analyser la conduite et le comportement des sociétés multinationales opérant en Afrique et diffuser ces informations aux autorités nationales désignées par l'Article 18(1) de la Convention**

58. Comme on l'a déjà fait observer, la corruption est très répandue. Les gouvernements étrangers, les sociétés multinationales et transnationales, et même les organisations non gouvernementales sont tous impliqués et contribuent au fléau de la corruption en Afrique. Le nombre de sociétés multinationales opérant en Afrique a connu une augmentation constante, et il en va de même de leur influence sur plusieurs gouvernements africains, notamment dans des pays à larges bases d'économie

---

<sup>33</sup> AU-ABC, *Third Report to the Executive Council*, 11.

extractive, comme le pétrole et le gaz, l'or, le diamant, etc. Le CCC a également besoin de collecter des informations et d'analyser la conduite et le comportement des sociétés multinationales et transnationales et de transmettre ces informations aux autorités nationales. Comme pour toutes les autres choses, le manque flagrant de ressources n'a pas permis au CCC d'exécuter entièrement son mandat.

### **3.2.6 Développer et promouvoir l'adoption de codes de conduite harmonisés à l'intention des fonctionnaires**

**59.** Le CCC n'a pas encore entrepris le processus d'harmonisation des codes de conduite des fonctionnaires qui permettraient de prévenir ou de lutter contre la corruption en Afrique, conformément à la Convention de l'UA. Pour qu'un tel processus puisse donner les résultats escomptés lorsqu'il sera entrepris, il importe, d'abord et avant tout, que tous ou une grande majorité des États membres de l'UA ratifient la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et promulguent des lois nationales pour sa mise en œuvre.

### **3.2.7 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 en vue de faciliter le dialogue dans la lutte contre la corruption et les infractions assimilées**

**60.** Le CCC entretient déjà des relations avec la Commission africaine et devrait aussi le faire avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Il est également en contact direct avec les États membres de l'UA par le biais du questionnaire de référence et des missions effectuées dans ces États, en vue de promouvoir la mise en œuvre et la ratification de la Convention. Il communique indirectement avec eux par le biais de l'UA et du Conseil exécutif auquel il fait rapport sur ses activités.

**61.** Toutefois, il ne peut, à lui tout seul, gagner le pari contre la corruption. Comme le CCC l'indique dans son plan stratégique de 2011-2015 :

«Les partenaires de développement participent essentiellement au développement des capacités des parties prenantes qui luttent contre la corruption, au moyen d'un appui technique ou financier. Ils soutiennent également les politiques et programmes par une concertation et une mobilisation politique. En outre, ils partagent les enseignements tirés de leur propre expérience ou de celles d'autres pays, par la mise en place de systèmes et d'instruments destinés à lutter contre la corruption et à renforcer la bonne gouvernance.»

**62.** Il faut que le CCC entretienne un dialogue constructif et constant et établisse des partenariats, non seulement avec les gouvernements africains, vu le rôle déterminant qu'il joue dans la lutte contre la corruption aux niveaux national et régional, mais

également avec les OSC africaines, les organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Si le dialogue avec les gouvernements des États membres de l'UA, notamment ceux qui ont adhéré et ratifié la Convention est difficile, il l'est encore plus avec les OSC et les ONG, parce que le CCC a besoin de ressources plus importantes pour susciter leur intérêt. La plupart d'entre elles ignorent jusqu'à l'existence de la Convention et du CCC.

### **3.2.8 Soumettre régulièrement un rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par chaque État partie, conformément aux dispositions de la Convention.**

**63.** Depuis sa création en 2010, le CCC a soumis régulièrement des rapports à l'UA par le biais du Conseil exécutif. Les précédents rapports ne portaient que sur ses activités internes. Le présent rapport est probablement le premier rapport exhaustif sur les progrès réalisés par les États parties, conformément aux dispositions de la Convention.

**64.** L'une des priorités pour 2011-2012 a consisté à « appuyer la mise en œuvre de la Convention, en particulier au niveau de la ratification » et à sensibiliser, au niveau des États membres de l'UA, à l'importance de la Convention et de sa ratification, afin de lutter contre la corruption sur le continent<sup>34</sup>. Ce travail doit être effectué par le biais de missions du CCC dans les 22 États membres de l'UA qui n'ont pas encore ratifié la Convention, afin de les convaincre de le faire. Ces missions ne pourront certainement pas être effectuées dans tous ces États, étant donné les modestes ressources financières et humaines du CCC. Par ailleurs, sans une volonté politique commune partagée par les dirigeants africains, ces missions du CCC, même si elles sont entreprises, ont peu de chance d'aboutir à la ratification de la Convention par ces 22 États membres de l'UA qui ne l'ont toujours pas fait.

### **3.2.9 Exécuter toutes autres tâches afférentes à la corruption et aux infractions assimilées qui pourront lui être assignées par les organes délibérants de l'Union africaine**

**65.** Les organes délibérants de l'UA peuvent demander au CCC-UA d'accomplir d'autres tâches portant sur la corruption et les infractions assimilées. Le Conseil exécutif de l'UA a donc encouragé l'adoption du Plan stratégique 2011-2015.

## **3.3 Contrôle de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en Afrique par le Conseil consultatif**

**66.** Il est permis de penser qu'en tant que mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention de l'UA, sa première fonction consiste à contrôler le respect de cette Convention par les États parties. Cette fonction de supervision n'a pas encore été entièrement réalisée en raison du manque de ressources du CCC-UA. En ne répondant

---

<sup>34</sup> CCCUA, *Plan stratégique 2011-2012*, 36.

pas au questionnaire de référence, les États parties n'ont pas aidé le CCC à remplir sa fonction de contrôle.

#### **SECTION IV: DÉFIS LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE L'UNION AFRICAINE SUR LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

##### **4.1 Défis qui se posent au CCC-UA dans l'exécution de son mandat vis-à-vis des États membres de l'UA**

- Manque de volonté politique chez les dirigeants africains pour adhérer, ratifier et respecter la Convention ;
- Manque de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes du CCC-UA pour exécuter son mandat ;
- Manque de visibilité du CCC-UA ;
- Manque d'information du CCC-UA sur l'état de la corruption et de son impact sur le développement en Afrique ;
- Défis liés à la mise en œuvre d'autres instruments juridiques de l'UA.

##### **4.2 Défis qui se posent aux États parties dans la mise en œuvre de la Convention et meilleures pratiques**

**67.** Manque de volonté politique des dirigeants africains pour domestiquer la Convention. La corruption est, à vrai dire, une question très sensible et qui s'étend virtuellement à tous les secteurs gouvernementaux en Afrique. Il n'est donc pas surprenant que les États africains ne manifestent pas beaucoup d'enthousiasme pour ratifier la Convention de l'UA sur la corruption et, lorsqu'ils le font, pour la mettre en œuvre au niveau national, une étape constitutionnelle qui est nécessaire dans certains pays où les traités ne sont pas automatiquement intégrés dans les législations locales. Même dans les pays à tradition moniste – où les traités, une fois ratifiés sont incorporés dans les législations nationales – l'exécutif trouve souvent des moyens de veiller à ce que les traités qui ne leur plaisent pas ne reçoivent pas l'attention requise et se heurtent à de grands obstacles au niveau de la mise en œuvre.

- Le rapport indique que, presque tous les États parties à la Convention qui ont renvoyé le questionnaire de référence géré par le CCC-UA, doivent encore appliquer la Convention dans certains domaines ; notamment, a) l'adoption de mesures législatives et autres pour veiller à ce que les revenus tirés des pratiques illégales et corrompues ne soient pas utilisés pour financer les partis politiques ; b) l'intégration du principe de transparence dans le financement des partis politiques ; et c), la déclaration des biens par les fonctionnaires. Il est évident que toutes ces questions sont liées au financement des partis politiques, y compris des élections qui ont amené au pouvoir ces mêmes gouvernements qui ont ratifié le traité et ceux qui vont le mettre en œuvre. Cependant, dans d'autres aspects comme pour la criminalisation du délit de la corruption chez le grand public, à la

condition que cela n'affecte pas le financement des partis, les États parties à la Convention se sont montrés plus disposés à mettre en œuvre la Convention.

- Non-institutionnalisation des valeurs de la démocratie, de l'état de droit et de la bonne gouvernance. Ce ne sont pas tous les pays africains qui adoptent la démocratie et, tout récemment, il y a eu une recrudescence des coups d'État militaires et du syndrome de reprise en main. Des gouvernements antidémocratiques ont une propension plus forte à recourir à la corruption et au clientélisme pour se maintenir au pouvoir que leurs homologues démocrates. Le rapport indique que l'attitude des États parties antidémocratiques dans la mise en œuvre de la Convention est notoirement différente de celle des partis démocrates, en termes de volonté politique.
- Non-application de la Convention et non-respect de ses dispositions par les États parties. Malgré les preuves que certains États parties à la Convention ont pris des mesures qui reflètent des dispositions de la Convention dans leurs systèmes, il y a un échec généralisé au niveau de la mise en œuvre de la Convention à une grande échelle.
- Non-soumission de rapport par les États parties et les mécanismes de lutte contre la corruption au CCC-UA sur la mise en œuvre de la Convention. Une mise en œuvre effective du mandat du CCC-AU concernant le contrôle du respect de la Convention par les États membres nécessite que ces derniers, aux termes de l'Article 22(7) fassent rapport, dans le courant d'une année, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention et, par la suite, que leurs autorités nationales fassent rapport, au moins une fois l'an, au CCC, sur les mesures prises par elles. Cette disposition n'est pas respectée.

#### **4.3 Défis qui se posent à l'UA pour amener ses États membres à respecter la Convention**

- L'UA a différents problèmes qui lui sont propres. Elle a moins de ressources humaines et matérielles qu'il lui en faut pour venir en aide à ses États membres, en particulier ceux qui sont moins dotés, pour la mise en œuvre de la Convention. Cette mise en œuvre implique plusieurs mesures dont, entre autres, des activités relatives à la fourniture d'une formation et au renforcement des capacités à l'intention des États membres. Avec ses problèmes de ressources bien connus, l'UA n'a pas été en mesure d'apporter la plus petite assistance à ses membres les plus démunis.
- Contrairement à la Convention des Nations Unies sur la corruption, qui s'applique aux organisations internationales, y compris à l'ONU elle-même, la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption ne

s'applique pas à l'UA. Même si, en tant qu'organisation internationale l'UA a, bien entendu, ses propres processus et procédures de vérification interne, le fait qu'une Convention qu'elle souhaite appliquer à ses États membres, ne s'applique pas à elle-même, peut inspirer peu d'enthousiasme de la part de ces États. L'absence de disposition dans la Convention qui s'applique aux organisations internationales peut donc saper l'autorité de l'UA pour faire bloc avec ses États membres autour de la Convention. Il serait donc peut-être souhaitable que l'UA entreprenne d'amender la Convention afin de la rendre applicable à elle-même ainsi qu'aux communautés économiques régionales sur l'ensemble du continent. Ce qui, très probablement, enlèverait tout « sentiment orwellien » sur la Convention.

- Absence de mécanisme efficace de mise en œuvre. Le CCC-UA a pour responsabilité de promouvoir et de contrôler le respect de la Convention, et non de la mettre en œuvre. En conséquence, comme dans le cas de tous les autres traités multilatéraux adoptés par l'UA, la mise en œuvre relève uniquement de cette organisation. Dans la situation actuelle, le CCC-UA ne prévoit aucune sanction à l'encontre des contrevenants. Alors que la Convention prévoit une coopération et une assistance mutuelles entre les États membres, en particulier en matière de dépistage et l'extradition, elle est muette sur les violations du traité par les gouvernements des États parties. Ainsi donc, en l'état actuel des choses, la Convention permet aux États parties de punir leurs ressortissants ou les étrangers qui commettent des crimes interdits par la Convention; elle ne confère à l'UA, aucun pouvoir pour sanctionner tout État partie à la Convention, ce qui est une violation de ses obligations. D'après la définition de l'article 2(c) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, par « fonctionnaires » auxquels s'applique la Convention, on entend les « fonctionnaires d'une organisation internationale publique », à savoir un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par cette organisation à agir en son nom. Au contraire, l'article 1 (9) de la Convention de l'UA n'inclut pas les fonctionnaires des organisations internationales publiques dans la catégorie des « fonctionnaires ».
- La Convention ne prévoit pas une Conférence des États parties (CEP) qui, à l'instar de celle prévue par l'article 63 de la Convention des Nations Unies, pourrait permettre « de renforcer les capacités et la coopération entre les États parties, en vue de réaliser les objectifs énoncés dans cette Convention, de promouvoir et d'examiner sa mise en œuvre ». Il s'agit d'une importante omission, en ce sens que la CEP joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre d'une convention de ce genre. Un tel organe servira de mécanisme de supervision, sous les auspices de l'UA. Alors que le CCC-UA encourage et coordonne les mesures de mise en œuvre des États parties, la CEP peut, entre autres, prendre des mesures en vue de renforcer la mise en œuvre de la Convention. Elle peut également prendre des décisions de grande portée en termes de mise en œuvre. La CEP est



habituellement un organe d'États parties à la Convention, ce qui en fait donc un auguste organe dans la vie de la Convention. Dans le cadre de la Convention des Nations Unies, le Secrétaire général des Nations Unies convoque la CEP dans le courant de la première année, puis la CEP se réunit régulièrement toute seule. Sans la CEP, l'UA se prive d'un mécanisme essentiel pour améliorer la mise en œuvre de la Convention par ses États membres.

- Établissement de partenariats avec d'autres organisations gouvernementales, intergouvernementales et les OSC, en vue de promouvoir le dialogue dans la lutte contre le fléau de la corruption en tant que problème de société. L'UA devra donc les faire participer à cette lutte contre la corruption.

## SECTION V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 5.1 Conclusions

**68.** La bonne gouvernance occupe une place prépondérante au sein des objectifs et des principes de l'UA, en tant que garant de la démocratie, du développement et de la renaissance africaine. Depuis la création de l'UA, les dirigeants africains ont reconnu que la corruption est le principal défi à la bonne gouvernance en Afrique et doit donc être évitée et combattue dans tous les domaines et par tous les moyens. La *Déclaration du NEPAD, le MAEP et la Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise* condamnent toutes, la corruption. La plus forte condamnation du fléau de la corruption est venue à la suite de l'adoption de la Convention de l'UA de 2003 qui est entrée en vigueur en 2009 et qui a mis en place le CCC, en tant que mécanisme de suivi.

**69.** Malgré quelques progrès réalisés et les bonnes pratiques enregistrées ici et là, le fléau reste solidement enraciné et tous les rapports des organisations nationales et internationales mettent l'accent sur le fait que la corruption ne cesse d'empirer.

**70.** Par ailleurs, la volonté politique pour lutter contre la corruption, dont les dirigeants africains ont fait preuve lorsqu'ils ont adopté l'Acte constitutif de l'UA, les Déclarations du NEPAD et du MAEP, et lorsqu'ils ont adopté la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption et créé le CCC, a disparu. Tout juste un peu plus de la moitié des États membres de l'UA ont ratifié la Convention.

**71.** Le nombre des États parties qui ont domestiqué la Convention et qui ont respecté ses dispositions est encore moindre. Près de la moitié des dirigeants africains se sont montrés, à ce jour, peu disposés à ratifier la Convention et encore plus à la domestiquer et à mettre en œuvre les cadres internationaux et régionaux « parce qu'ils pourraient empêcher leur accès à la richesse et fermer les canaux des ressources

publiques »<sup>35</sup>. La CEA a eu raison de dire que « même si un grand nombre de pays africains ont ratifié la Convention des Nations Unies et la Convention de l'Union africaine, leur engagement vis-à-vis de ces documents demeure plus formel qu'effectif »<sup>36</sup>. Le CCC doit faire régulièrement rapport au Conseil exécutif sur les progrès réalisés par les États parties conformément à la Convention.

**72.** Consciente du peu de progrès réalisé par l'UA dans la mise en œuvre de sa Convention et par les États parties en ce qui concerne le respect de ses dispositions, la Conférence de l'UA a demandé au CCC de faire rapport sur le respect de cette Convention, les défis qui se posent et la façon dont ils peuvent être surmontés, à sa réunion de juillet 2012 qui inaugure la deuxième décennie de son existence. En conséquence, le présent rapport prend fin avec les recommandations ci-après sur la meilleure façon de lutter contre le fléau de la corruption, de promouvoir la bonne gouvernance et le développement et de donner vie à la renaissance africaine, qui sont entravés par la corruption.

## **5.2 Recommandations sur la façon de renforcer la gouvernance grâce à la prévention et à la lutte contre la corruption en Afrique**

### **5.2.1 Recommandations à l'UA relatives au CCC-UA**

- La prévention et la lutte contre la corruption en Afrique ainsi que le suivi de la mise en œuvre de la Convention par les États parties membres de l'UA nécessitent donc des capacités et des ressources suffisantes qui ont manqué au CCC à ce jour. Le CCC est mal équipé, en termes de personnel, de ressources matérielles et financières requises pour entreprendre toutes ces activités. L'UA devrait en conséquence envisager de lui allouer un budget approprié et de le doter en personnel qualifié, en ressources matérielles et financières, tout en envisageant de renforcer les capacités de ses membres<sup>37</sup>.
- Même si le CCC prévoit de collecter des fonds auprès de différentes sources, la situation est loin d'être brillante sur plusieurs fronts. Tout d'abord le CCC devrait consacrer son temps et son énergie à l'exécution de son mandat. Étant donné que les membres du CCC n'ont qu'un mandat de deux ans renouvelables, cette situation exerce une contrainte plutôt énorme sur eux. Deuxièmement et plus inquiétant encore, la recherche de fonds auprès de différentes sources peut avoir un impact négatif sur le travail du CCC et compromettre aussi bien son indépendance que son intégrité. La corruption est un vice très sournois et sensible. Un organe consacré à son éradication

---

<sup>35</sup> ECA, *Africa Governance Report II*, 2009, 214.

<sup>36</sup> *Idem*, 213-214.

<sup>37</sup> CCCUA, *Plan stratégique 2011-2015*, 20.

ne devrait jamais être à court de fonds, avec la conséquence désagréable qu'elle se propage, avec tout le respect qui leur est dû, jusqu'aux groupes qu'ils pourraient un jour trouver responsables des actes de corruption les plus épouvantables du continent.

- En ce qui concerne ses ressources financières, le niveau actuel des finances du CCC est raisonnable, même si, avec l'augmentation tant requise des effectifs du Secrétariat, il sera nécessaire d'accroître le budget en conséquence. Les ressources de l'UA sont trop faibles et un important pourcentage de celles-ci provient des contributions faites par les partenaires et les donateurs internationaux, dont la plupart sont liées à des domaines spécifiques où les donateurs ont un intérêt particulier. Néanmoins, les finances du CCC doivent être suffisantes pour lui permettre de réussir sa mission. Le manque de ressources financières suffisantes des organes de lutte contre la corruption, notamment ceux qui ont un objectif continental risque, non seulement de nuire à l'intégrité de la Convention, mais met également en doute le sérieux de sa mission. Le CCC devrait être l'un des mécanismes/organes de l'UA les mieux financés, compte tenu du fait que ses fonctions touchent toutes les actions de l'Union et de ses États membres. L'UA enverrait un signal fort de sa détermination à lutter contre la corruption en garantissant au CCC, un niveau réaliste de financement, en tout temps<sup>38</sup>.
- L'UA pourrait envisager de réviser la Convention afin de prévoir :
  - La nomination des membres du CCC pour une période supérieure à deux ans, comme dans le cas des autres mécanismes de mise en œuvre, afin de leur donner un délai raisonnable pour mener à bien leur mandat ;
  - La soumission d'un rapport du CCC au Conseil exécutif chaque année, et non pas seulement sur une base régulière, sur les progrès réalisés par chaque État partie, conformément aux dispositions de la Convention de l'UA.

---

<sup>38</sup> CCC-UA, *Troisième rapport*, paragraphes 12 et 13.

### **5.2.2 Recommandations aux États membres de l'UA et aux États parties à la Convention**

- L'UA devrait demander à tous ses États membres d'adhérer à la Convention de l'UA, de la ratifier et de la domestiquer, pour montrer à ceux qui ne l'ont pas encore fait qu'ils sont déterminés à lutter contre la corruption en Afrique en général et dans leurs pays en particulier.
- Étant donné qu'il y a des pays qui n'ont fait que signer et ratifier, l'UA devrait leur demander de domestiquer la Convention et de la rendre exécutoire au niveau national, afin de veiller à ce que la corruption sous toutes ses formes devienne un délit et que ses auteurs soient donc poursuivis ;
- Les États parties à la Convention devraient être invités à obtempérer, à faire rapport au CCC et à permettre à ce dernier de faire rapport à l'UA à son tour, en répondant au questionnaire de référence. Le troisième rapport du CCC a montré que jusqu'en avril 2012, seuls 10 des 31 États parties ont répondu au questionnaire de référence qui leur a été envoyé en décembre 2010. Il s'agit du Congo, du Ghana, du Malawi, de la Namibie, du Rwanda, de la Sierra Leone, de la Tanzanie, du Togo et de la Zambie. L'Afrique du Sud, le 10<sup>e</sup> État partie à répondre ne l'a fait qu'en mars 2012, soit plus d'une année plus tard. L'UA devrait demander aux États parties de répondre afin d'aider le CCC à exécuter son mandat, à en évaluer le niveau et à faire rapport sur le respect de la Convention par les États parties.

### **5.2.3. Recommandations aux États membres de l'UA, à la société civile et aux autres parties prenantes**

- Selon le Rapport sur la gouvernance en Afrique (2005), la corruption est « le problème national le plus grave qui se pose aux pays africains<sup>39</sup>. » Elle aggrave la pauvreté et le sous-développement. Il s'agit d'un phénomène de société majeur qui affecte tous les secteurs de la vie et les domaines de la gouvernance, que ce soit la gouvernance politique, socioéconomique, culturelle ou d'entreprise. La corruption est un monstre, un « géant ». Pour l'éviter et la combattre, le CCC devra être doté du pouvoir d'établir et de renforcer des partenariats avec d'autres institutions de l'UA, comme la

---

<sup>39</sup> See ECA, *Assessing the Efficiency...* vii; ECA, *African Governance Report I (AGR I) 2005*, Addis Ababa: ECA.

Commission africaine et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, avec les OSC africaines aux niveaux régional et national, ainsi qu'avec les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales.

- Près de dix ans après son adoption et quatre ans après son entrée en vigueur, la Convention doit être encore promue chez les Africains. Toutefois, l'appropriation par les populations résultant d'une telle promotion est essentielle dans la lutte contre la corruption en Afrique. Il est donc important et en effet, absolument nécessaire que l'UA, les OSC, les ONG et les autres parties prenantes aident, de toute urgence, le CCC à effectuer la vulgarisation et à sensibiliser les populations africaines à la campagne contre la corruption. Même si l'UA réserve ou prévoit une journée pour mettre l'accent sur les dégâts causés par la corruption, la lutte contre la corruption en Afrique est une affaire de tous les jours. C'est une mission qui veut que chaque membre de la société y apporte son concours.

## RÉFÉRENCES

Convention africaine sur la prévention et la lutte contre la Corruption, 2003

CCC-UA, *Plan stratégique 2011-2012*, version finale, juin 2011

CCC-UA, *Troisième rapport du Conseil exécutif de l'Union africaine sur la corruption au COREP et au Conseil exécutif*, 26 juin – 1<sup>er</sup> juillet 2011 à Malabo, Guinée équatoriale

Country Self-assessment for the APRM, 2004

ECA, *Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*, November 2005

ECA, *Assessing the Efficiency and Impact of National Anti-Corruption Institutions in Africa*, December 2010

ECA, *Guidelines for Enhancing Good Economic and Corporate Governance in Africa*, Final Draft, May 2002

ECA, *Africa's Economic Report, Africa and the Monterrey Consensus: Performance and Progress of the Continent*, ECA: Addis Ababa, 2008

ECA, *African Governance Report I (AGR I) 2005*, Addis Ababa: ECA.

ECA, *Africa Governance Report II 2009*, Oxford University Press, 2009

Garth le Pere & Francis Ikome, "The Future of Africa's Development and Global Governance", in Lungsgaarde, Erik (ed), *Africa Toward 2030: Challenges for Development Policy*, Palgrave: M.C. Milan, 224-255

Heyns C and M Killander, (eds), *Compendium of Key Human Rights Documents of the African Union*, Pretoria: Pretoria University Law Press, 2006.

MAEP, *Rapport d'évaluation No 09 du Burkina Faso*, June 2009

MAEP, *Rapport d'évaluation No 6 de la République du Bénin*, January 2008

Mangu, AMB, "Assessing the effectiveness of the African Peer Review Mechanism and its impact on the promotion of democracy and good political governance" (2007) 7, *African Human Rights Law Journal*, 367-387.

State of the Union *South Africa* Report 2010 ([http: www.stateoftheunionafrica.net](http://www.stateoftheunionafrica.net))

[Http://www.africa-union.org](http://www.africa-union.org)

[Http://eiti.org](http://eiti.org)

[Http: //www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[Http://www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

[Http://www.globalintegrity.org](http://www.globalintegrity.org)

[Http://www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

2012

# Report on the activities of the African Union advisory board on corruption

African Union

African Union

---

<http://archives.au.int/handle/123456789/4259>

*Downloaded from African Union Common Repository*