

# L'hydre de la corruption dans les relations euro-africaines

*Adam Abdou Hassan\**

**RÉSUMÉ:** La corruption est une thématique ancienne qu'on retrouve dans les relations entre l'Europe et l'Afrique. Comme une hydre, les multiples tentatives juridiques pour prévenir et combattre la corruption dans ces relations demeurent ineffectives. Les États européens, de l'Union européenne, et les États africains, membres du Groupe Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), admettent même que seuls les cas « graves » de corruption peuvent impliquer des sanctions d'une partie contre une autre pour non-respect de la bonne gestion des affaires publiques. Comme dans le cadre de la défense de certains droits de l'homme par l'Union européenne en Afrique, la lutte contre la corruption est entachée de considérations stratégiques. Avec le lancement des négociations, en 2018, entre l'Union européenne et l'Union africaine pour un accord devant régir leurs relations en 2020, la lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines tentent de se réinventer à nouveau.

## TITLE AND ABSTRACT IN ENGLISH:

### **The hydra of corruption in Euro-African relations**

**ABSTRACT:** Corruption is a theme that has long recurred in the relations between Europe and Africa. Despite multiple legal attempts to prevent and fight corruption it has like a hydra kept on raising its head. European states, the European Union, and African states that are members of the Africa, Caribbean and Pacific Group of states (ACP), even admit that only 'serious' cases of corruption can involve sanctions for non-compliance with the principles of good governance by one party against the other. As is the case with the protection of some human rights by the European Union in Africa, the fight against corruption is tainted by strategic considerations. With the launch of negotiations in 2018 between the European Union and the African Union for an agreement to govern their relations in 2020, there is an opportunity for the fight against corruption in Euro-African relations to be reinvented.

**MOTS CLÉS:** corruption, droits de l'homme, bonne gestion des affaires publiques, ACP-UE, Union européenne, Union africaine, Accord de Cotonou, Clause « élément fondamental »

\* Docteur en droit public, ATER à l'Université de Rouen-Normandie, Membre de l'Institut Nigérien d'Études Stratégiques et Internationales (INESI), adam.abdou-hassan@univ-rouen.fr, adam.abdou@inesi-niger.org

**SOMMAIRE:**

1	Introduction.....	348
2	Un cadre juridique séduisant de lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines.....	352
2.1	La conditionnalité négative ou l'idée de sanctions économiques.....	353
2.2	Le dispositif de lutte contre la corruption des articles 9 et 97 de l'accord de Cotonou.....	355
3	L'effectivité et l'efficacité relative de la lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines.....	359
3.1	L'unique application du dispositif des articles 9 et 97: le cas du Libéria.....	360
3.2	L'exclusion contemporaine de l'application de la clause « élément fondamental ».....	364
4	La nouvelle dynamique de lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines.....	370
4.1	Les apports du dernier partenariat stratégique UE-UA.....	370
4.2	Les apports des négociations conventionnelles visant à remplacer l'accord de Cotonou.....	372
5	Conclusion.....	374

**1 INTRODUCTION**

Existant aussi bien dans les pays riches que dans les pays en voie de développement, la corruption remet en cause la qualité des institutions publiques. Il s'agit d'un phénomène social contemporain à l'humanité et présent dans toutes les sociétés.<sup>1</sup> La notion n'est pas éloignée de l'idée d'abus par le dépassement d'un droit ou l'usage d'un droit sans respecter les règles prescrites pour cette action.<sup>2</sup> En droit international public, elle est appréhendée principalement sous deux angles. Dans un premier temps, il s'agit d'un comportement visant à infléchir le consentement d'une des parties à la négociation à l'égard du représentant d'une autre partie, par des promesses d'avantages personnels.<sup>3</sup> Dans un deuxième temps, en droit international pénal, la corruption renvoie à la fourniture directe ou indirecte de tout bien, somme d'argent, de protection ou d'avantage, en vue d'obtenir un certain type de comportement, de décision ou d'abstention, de la part d'une personne investie d'un pouvoir de décision publique ou privée.<sup>4</sup> La corruption est une thématique permettant d'appréhender la complexité et l'ambiguïté des relations entre l'Union européenne et les États africains.

En droit international des traités, la corruption devient, à partir de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités,<sup>5</sup> un vice

1 M S J Mgba Nджи 'La lutte contre la corruption au Cameroun: un effort inachevé' (2018) 1 *Revue internationale de droit comparé* 160. Voir aussi C Mattina & F Monier 'Introduction' in C Mattina et al *Dénoncer la corruption: chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine* (2018) 23-27.

2 F-X Ribordy 'Abus' in A-J Arnaud (dir) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (1993) LGDJ 1.

3 'Corruption' in J Salmon (ed) *Dictionnaire de droit international public* (2001) 275.

4 *Id.* 275-276. Certains instruments distinguent la corruption active et la corruption passive en plus de la corruption transnationale.

5 Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, vol. 1155 *RTNU* I-18232.

du consentement par une création de « toutes pièces » par la Commission du droit international.<sup>6</sup> L'article 50 de la convention de 1969, reprise par la convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales,<sup>7</sup> intègre la corruption par une action directe ou indirecte d'un représentant étatique ou d'une organisation internationale, pour l'obtention de son consentement à être lié par un traité, comme une irrégularité substantielle pouvant entraîner la nullité du traité. Cet aspect « délictuel » ou frauduleux implique la nullité du traité même si la corruption ne constitue qu'un aspect marginal du consentement. Toutefois, face aux difficultés de prouver la corruption, la pratique internationale n'offrant pas des exemples dans ce domaine, les sujets de droit international (États et organisations internationales) préfèrent se pencher sur la corruption dans les ordres juridiques internes par la promotion de diverses conventions. Les impulsions pour le combat et l'éradication de la corruption se trouvent ainsi dans les agendas internationaux et régionaux. Les principaux instruments internationaux et régionaux pour lutter contre la corruption concernent la convention des Nations Unies contre la corruption,<sup>8</sup> la convention interaméricaine contre la corruption,<sup>9</sup> la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne,<sup>10</sup> la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'Organisation de coopération et de développement économiques,<sup>11</sup> la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe,<sup>12</sup> la convention civile sur la corruption du Conseil de

6 P Daillier, M Forteau & A Pellet *Droit international public* (2009) 217.

7 Du 21 mars 1986, non encore entrée en vigueur.

8 Du 31 octobre 2003 (en vigueur depuis le 14 décembre 2005) vol. 2349 *RTNU* 41.

9 Du 29 mars 1996 (en vigueur depuis le 6 mars 1997), voir [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption\\_signatories.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption_signatories.asp) (consulté le 25 octobre 2018). Voir aussi E Hansbury & B Duhaime 'Les enjeux de la corruption sur le continent américain: une réflexion sur le rôle du système interaméricain de protection des droits humains dans la consolidation des politiques de lutte contre la corruption' (2015) 52 *Annuaire Canadien de droit international* 77.

10 Du 26 mai 1997, JO 25/6/1997 n° C 195 2 (en vigueur depuis le 28 septembre 2005). Voir aussi F Gouttefarde & E Ahipeaud 'Les politiques de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption' in D Dormoy (dir) *La corruption et le droit international* (2010) 85-88.

11 Du 17 décembre 1997 (en vigueur depuis le 15 février 1999), voir <http://www.oecd.org/fr/corruption/conventionsurlaluttecontrelacorruptiondagentspublicsetrange rsdanslestransactionscommercialesinternationales.htm> (consulté le 25 octobre 2018). Voir aussi P Cavalerie 'La convention OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales' (1997) 43 *Annuaire français de droit international* 609.

12 Convention n° 173, adoptée le 27 janvier 1999 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002). Voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173> (consulté le 25 octobre 2018).

l'Europe,<sup>13</sup> ou encore la convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union africaine.<sup>14</sup>

Ainsi, la lutte contre la corruption est devenue une « préoccupation importante de la communauté internationale ». <sup>15</sup> Pour les institutions européennes comme le Parlement européen, « la corruption entrave l'efficacité de l'aide et, par conséquent, sape les objectifs de développement de l'Union européenne et ralentit le rythme de développement dans les pays partenaires de l'Union européenne ». <sup>16</sup> Dès lors, le combat contre la corruption est projeté dans les relations extérieures de l'Union. Procédant à une « disqualification des fictions démocratiques », <sup>17</sup> elle a des conséquences sur le respect des droits de l'homme, l'État de droit, la démocratie et la bonne gouvernance. <sup>18</sup> Elle représente, selon la Commission européenne, la « première entrave » à la bonne gestion des affaires publiques. <sup>19</sup> Ces considérations ont poussé les Communautés européennes, puis l'Union européenne, à abordé la thématique de la corruption dans ses relations avec les États africains sous le prisme de la bonne gestion des affaires publiques principalement et de la bonne gouvernance. <sup>20</sup>

Ces relations sont principalement régies par des sources conventionnelles issues du cadre des relations entre deux organisations internationales, le Groupe des États Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) et l'Union européenne (UE)<sup>21</sup> – Accords ACP-UE de Lomé et de

13 Convention n° 174, adoptée le 4 novembre 1999 (en vigueur depuis le 1 novembre 2003). Voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174> (consulté le 25 octobre 2018).

14 Adoptée le 12 juillet 2003 (en vigueur depuis le 5 août 2006). Voir <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption> (consulté le 25 octobre 2018). Voir aussi M Sinjela 'La convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption' in A. A. Yusuf, F Ouguergouz (dirs) *L'Union africaine: cadre juridique et institutionnel. Manuel sur l'Organisation Panafricaine* (2013) 257-265.

15 n° 6, 217.

16 Résolution du Parlement européen du 6 avril 2006, sur 'l'efficacité de l'aide et la corruption dans les pays en développement (2005/2141(INI))' P6\_TA(2006)0141 Point C.

17 A Garapon 'La peur de l'impuissance démocratique' (2014) 2 *Esprit* 26.

18 Commission du développement *Avis du 2 juin 2017 à l'intention de la commission des affaires étrangères, Sur la corruption et les droits de l'homme dans les pays tiers (2017/2028(INI))* Parlement européen DEVE Rapporteur pour avis: Stelios Kouloglou AD\1126899FR.docx PE602.794v02-00 3-5. Voir aussi Committee on development Opinion of 25 april 2013 for the Committee on Foreign Affairs *On corruption in the public and private sectors: the impact on human rights in third countries (2013/2074(INI))* European Parliament DEVE Rapporteur: Michal Tomasz Kaminski AD\940957EN.doc PE510.602v02-00 3-4.

19 Commission européenne Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 12 mars 1998 *Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques:: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP* COM (1998) 146 final 9 et 11.

20 A Abdou Hassan *Les droits de l'homme dans les relations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique subsaharienne* (2018) Thèse, Université de Rouen Normandie 379.

21 Ce cadre touche les États de l'Afrique subsaharienne et non tous les États africains (concernant les États d'Afrique du Nord, leurs relations avec l'Union interviennent dans le cadre de la Politique européenne de voisinage). Après les

Cotonou –, mais également par des sources non conventionnelles comme des actes concertés non conventionnels (entre l'UE et l'Union africaine), le partenariat stratégique UE-Union africaine (UA).<sup>22</sup>

Dans ce cadre conventionnel et non conventionnel, le phénomène de la corruption se présente comme une hydre<sup>23</sup> avec une corruption active ou passive des fonctionnaires publics, dans divers services publics, entraînant une perte des recettes étatiques, une mauvaise gouvernance, le manque de confiance aux institutions étatiques et ainsi la remise en cause du lien entre le citoyen et l'État.<sup>24</sup> Dès lors, l'Union, qui a pour ambition de renforcer les institutions étatiques subsahariennes, va promouvoir et exiger le respect d'une gestion saine des institutions publiques subsahariennes.<sup>25</sup>

Si le cadre non conventionnel est incitatif par l'adoption d'instruments de droit souple sur la bonne gouvernance,<sup>26</sup> le cadre conventionnel met en place une clause de conditionnalité dont le non-respect peut entraîner des sanctions économiques ou le retrait de l'aide publique au développement.<sup>27</sup> Toutefois, le statut simplement

conventions de Lomé, l'accord de Cotonou (2000-2020) régit actuellement les relations entre les deux groupes. Voir JO 30/01/1976 n° L 25 2 (Lomé I, signée le 28 février 1975, entrée en vigueur le 28 février 1976); JO 22/12/1980 n° L 347 1 (Lomé II, signée le 31 octobre 1979, entrée en vigueur le 1er janvier 1981); JO 31/03/1986 n° L 86 3 (Lomé III, signée le 28 décembre 1984, entrée en vigueur le 1er mai 1986); JO 17/08/1991 n° L 229 3 (Lomé IV, signée le 15 décembre 1989, entrée en vigueur en 1990, la convention est révisée en 1995 par un accord conclu à Maurice le 4 novembre 1995, entré en vigueur le 29 mai 1998, JO 29/05/1998 n° L 156 3.); JO 15/12/2000 n° L 317 3 (accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, entré en vigueur le 1er avril 2003. Une première révision de l'accord est intervenue en février 2005, entrée en vigueur le 1er juillet 2008, JO 11/08/2005 n° L 209 27. Une seconde révision est intervenue à Ouagadougou (Burkina Faso), le 23 juin 2010. JO 4/11/2010 n° L 287 3).

- 22 Il s'agit de déclarations officielles entre l'UE et l'UA à la fin de sommets triennaux, accompagnées souvent de plans d'action. Voir par exemple Sommet Afrique-Europe, Le Caire, 3 et 4 avril 2000, 'Plan d'action du Caire' SN 107/4/00 REV 4, 14; Sommet Union africaine-Union européenne 'Declaration: Investing in youth for accelerated inclusive growth and sustainable development' Abidjan, AU-EU/Decl.1(V), 29-30 novembre 2017, 13. Voir aussi Secrétariat général du Conseil *Le partenariat stratégique Afrique-Union européenne: relever ensemble les défis d'aujourd'hui et de demain* (2011) Office des publications officielles de l'Union européenne 161.
- 23 Dans la mythologie grecque, il s'agit d'un animal dont la tête repousse après avoir été coupée, comme l'hydre de lerne (un serpent à plusieurs têtes qu'on ne peut vaincre qu'en coupant toutes les têtes à la fois).
- 24 Voir F Gouttefarde & E Ahipeaud 'Les politiques de l'Union européenne en matière de lutte contre la corruption' in D Dormoy (dir) *La corruption et le droit international* (2010) 77.
- 25 Voir l'article 33 'Développement institutionnel et renforcement des capacités' de l'accord de Cotonou. Les parties relèvent la nécessité d'une 'lutte contre la corruption à tous les niveaux de la société' (para 2).
- 26 Et non sur la bonne gestion des affaires publiques. Voir par exemple Conseil de l'Union européenne 'Le partenariat stratégique Afrique-UE: une stratégie commune UE-Afrique' Lisbonne, 9 décembre 2007, 16344/07 (Presse 291), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2016344%202007%20INIT> (consulté le 25 octobre 2018). Voir aussi J Mangala 'Africa-EU partnership on democratic governance and human rights' in J Mangala (dir) *Africa and the European Union: a strategic partnership* (2013) 69-92.
- 27 La conditionnalité peut être entendue comme, l'idée de soumettre un droit ou

« fondamental » de la clause de conditionnalité dans les relations euro-africaines dénote son importance moindre comparativement au respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit qui constituent des « éléments essentiels » de l'accord et dont la mise en œuvre demeure normative. En effet, seuls « les cas graves de corruption, active et passive » de l'article 9(3) de l'accord de Cotonou constituent une violation de « l'élément fondamental », conformément à l'article 97 du même accord intitulé « procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption ». Dès lors, les cas de corruption dans les relations euro-africaines n'ont été que très rarement sanctionnés. Se pose ainsi la question de savoir si la lutte contre la corruption est un leurre permettant aux parties – Union européenne, d'une part, États africains, d'autre part – de justifier leur combat contre la mauvaise gestion des affaires publiques? En effet, le cadre juridique de lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines semble séduisant (Partie 1), cependant, dans la pratique, il s'illustre par une effectivité et une efficacité relative (Partie 2), d'où la dynamique nouvelle de repenser la lutte contre la corruption avec le futur accord de 2020 – devant remplacer l'accord de Cotonou – par une coordination et une interaction entre l'UE et l'UA (Partie 3).

## 2 UN CADRE JURIDIQUE SÉDUISANT DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES RELATIONS EURO-AFRICAINES

Le droit est une nécessité sociale et il traduit le plus souvent un « instrument de rapports idéologiques » et donc un « construit ».<sup>28</sup> Ainsi, « notre rapport au droit est fréquemment un rapport avec une

encore un avantage [par exemple l'aide au développement] au respect d'un certain nombre de critères, de droit ou de pratiques. Dire par ailleurs que la conditionnalité est politique, c'est souligner le caractère politique des exigences ainsi posées', voir C Schneider, 'L'Union européenne et la conditionnalité politique: une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale', Communication au forum de Nijni Novgorod, Juillet 2004, 1; C Schneider, 'Droits de l'homme et transferts de souveraineté dans l'Union européenne: conséquences pour la définition et le développement des droits de l'homme' in Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en collaboration avec le Groupe d'excellence 'Formation des ordres normatifs' (Université de Goethe), le Centre d'excellence pour les fondations du droit européen et la recherche politique (Université d'Helsinki), *Séminaire: définition et développement des droits de l'homme et souveraineté populaire en Europe, Francfort sur Main, 15-16 mai 2009* (2010) Conseil de l'Europe, CDL-UD(2010)007, 6. Voir aussi C Schneider, E Tucny, 'Réflexions sur la conditionnalité politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale' (2002) 33 *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 12-14; E Tucny *L'Union européenne et la conditionnalité politique* (2003) Thèse, Université Pierre Mendès France, Grenoble II, sous la direction de C Schneider, 3-26.

<sup>28</sup> J Commaille *À quoi nous sert le droit?* (2015) Gallimard 42.

réalité *construite, représentée* en fonction de finalités politiques et de finalités propres à la culture juridique ». <sup>29</sup> La récurrence de la corruption, dans les ordres juridiques nationaux africains, et les scandales répétitifs ont poussé les États européens à l'établissement d'un cadre juridique de lutte contre ce phénomène dans leurs relations avec les États africains. Par l'instauration de règles relatives aux sanctions ou d'une conditionnalité négative (2.1) que les parties – l'Union européenne principalement – mettent en place un dispositif conventionnel de lutte contre la corruption (2.2).

## 2.1 La conditionnalité négative ou l'idée de sanctions économiques

Depuis la convention de Lomé IV, les droits de l'homme et la « légitimité démocratique » sont devenus un « fondement et [une] condition de coopération ou d'association ». <sup>30</sup> Comme dans le cadre onusien, l'Union européenne a une conception « globalisante » des droits de l'homme indissociable de la démocratie et de l'État de droit. <sup>31</sup> L'internationalisation des droits de l'homme s'est incorporée dans les conventions de Lomé au point de conditionner l'aide publique au développement au respect de ces droits. <sup>32</sup> La conditionnalité politique négative, qui permet la mise en œuvre pratique de la clause de conditionnalité politique, renvoie à une « sanction économique » ou « arme économique » <sup>33</sup> par l'application de la clause de suspension, <sup>34</sup> puisqu'il s'agit de lier « la politique économique d'un État avec un autre État à l'octroi par ce pays de concessions politiques ». <sup>35</sup> Cependant, toujours dans une dimension préventive, avant la « sanction

29 Id.

30 L-A Sicilianos *L'ONU et la démocratisation de l'État: systèmes régionaux et ordre juridique universel* (2000) 103-106.

31 Id. 251 et 253-254. L'UE 'reprend' et 'puise' dans les 'grands instruments onusiens' et les instruments régionaux de protection des droits de l'homme, J-F Flauss 'Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne' in S Leclerc, J-F Akandji-Kombé, M-J Redor (dirs) *L'Union européenne et les droits fondamentaux* (1999) 137-172 et 137.

32 P Buirette-Maurau 'Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé' (1985) 3 *RTDE* 463-486; Schneider (n 27) 1.

33 D Frisch 'La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé' in GEMDEV *La Convention de Lomé en questions: les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne après l'an 2000* (1998) Karthala 55-64 et 62; M-H Labbé *L'arme économique dans les relations internationales* (1994) 127.

34 Voir F Capotorti 'L'extinction et la suspension des traités' (1971-III) 134 Recueil des cours: Académie de droit international de La Haye 548 et s.

35 G Otis 'La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne' in OIF (Organisation internationale de la Francophonie), Symposium sur l'accès aux financements internationaux, actes de la table ronde préparatoire n° 3 'La bonne gouvernance: condition et objet du financement' -21 novembre 2003, 152; J Auvret-Finck 'Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde' (2003) 1 *RTDE* 11. Les sanctions peuvent aller au-delà de l'économique et intégrer des restrictions de visas ou autres.

économique », il est possible également de déclencher la procédure de plainte pour violation des droits de l'homme qui subsiste au niveau de l'Assemblée parlementaire paritaire.<sup>36</sup> En cas de déconvenue des procédures préventives<sup>37</sup> visant à éviter la violation des droits de l'homme, d'autres procédures de l'accord de Cotonou interviennent pour déclencher les sanctions à l'encontre de l'État subsaharien en cause. Ces sanctions « doivent rester l'*ultima ratio*, le dernier recours ». <sup>38</sup> Les dispositifs internes à l'accord de Cotonou sont progressifs et vont d'une suspension partielle à une suspension totale de la coopération pour non-respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la bonne gouvernance.

Ces sanctions permettent d'appréhender le cadre théorique de la notion de partenariat et de la notion d'égalité entre les parties. Elles questionnent « l'équilibre contractuel ». <sup>39</sup> Nonobstant le contenu de l'article 2(2) de l'accord – intitulé « principes fondamentaux » – sur la « souveraineté » des États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés, cette « souveraineté » s'inscrit dans le « respect des éléments essentiels

36 Dans le cadre des relations ACP-UE, le Bureau de l'Assemblée paritaire a mis en place une procédure d'examen de 'plaintes' relatives aux droits de l'homme dans un règlement de procédure en 1988. Initialement informelle, la procédure a été formalisée au cours de la 4<sup>e</sup> législature de l'Assemblée paritaire (1990-1995). L'Assemblée paritaire sous les conventions de Lomé devient l'Assemblée parlementaire paritaire (APP) sous l'accord de Cotonou. L'examen concerne des cas 'individuels' et se déroule à huis clos au niveau du bureau de l'APP. La procédure est mentionnée au paragraphe 11 de l'article 2 relatif au 'Bureau' du règlement intérieur de l'APP (dans sa version amendée de 2013). À la réception de la requête au Bureau de l'APP, ce sont les vice-présidents désignés de l'institution qui sont chargés d'instruire les cas de violation des droits de l'homme et d'apporter des réponses. Au cours de la 4<sup>e</sup> législature, le Bureau a examiné des plaintes relatives à des détentions arbitraires (Tchad, Soudan), à des allégations de torture (Guinée équatoriale) ou encore des emprisonnements de journalistes (Nigéria). L'Assemblée peut aussi examiner des thématiques générales relatives aux droits de l'homme par l'adoption de résolutions ou de rapports. Sur ces développements, J-F Akandji-Kombé 'Les accords entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Accord de Cotonou)' in P Tavernier (dir) *Recueil Juridique des droits de l'homme en Afrique, Volume I, 1996-2000* (2002) Bruylant 496-497; Règlement de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (adopté le 3 avril 2003 et révisé les 25 novembre 2004, 23 novembre 2006, 28 juin 2007, 28 novembre 2008, 18 mai 2011, 29 novembre 2012, 19 juin 2013 et 27 novembre 2013), DV\1013727FR.doc, AP101.347v07-00. Voir aussi K Vasak 'Le droit international des droits de l'homme' (1974-IV) 140 *Recueil des cours - Académie de droit international de La Haye Académie de droit international de La Haye* 370 (sur le mécanisme de requêtes, de contrôle par voie de pétition ou de réclamation).

37 Il faut mentionner que dans un cadre préventif, la lutte contre la corruption est promue dans la coopération et l'intégration régionale (article 29(1)(b) de l'accord de Cotonou) et que la transparence est promue dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel (article 67(7)). Depuis la deuxième révision de l'accord de Cotonou, la « bonne gouvernance » est intégrée dans tous les domaines de la coopération (article 20 § 2). Voir aussi M Damen (ed) *Workshop requested by the INTA committee. Anti-corruption provisions in EU free trade and investment agreements: delivering on clean trade*, European Parliament, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.867, avril 2018, 22.

38 Frisch (n 33) 61.

39 Capotorti (n 34) 549.



et fondamentaux décrits à l'article 9 ». <sup>40</sup> Il s'agit donc d'une souveraineté limitée et relative des États ACP dans le partenariat – qui suppose l'équilibre – et la coopération au développement avec l'Union européenne. Dans ce sens, le professeur Jean-Marc Sorel précise que l'accord de Cotonou est « une forme de contrat léonin où l'un des cocontractants détient un pouvoir supérieur, la « part du lion » au sens étymologique, par une forme de volontariat incité à base de contraintes suggérées ». <sup>41</sup> C'est cette « part du lion » qu'illustrent les dispositifs des articles 9 et 96 et ceux des articles 9 et 97. Les pays s'écartant du dispositif de l'article 9, qui renvoie aux articles 96 et 97, « sont tout simplement inéligibles à l'aide publique au développement (APD) et sont considérés comme des États non démocratiques et donc non civilisés ». <sup>42</sup> On peut y voir un « filtre idéologico-politique » permettant de distinguer les « bons États africains des mauvais, « voyous » ou « scélérats » ». <sup>43</sup>

Si les droits de l'homme constituent l'objet de l'accord de Cotonou, ils sont le plus souvent déclaratoires. Or, le dispositif conventionnel des articles 9 et 96 correspondant à la clause « éléments essentiels » et à sa clause de suspension pose une normativité forte. <sup>44</sup> Ce dispositif est la disposition juridique phare de l'accord de Cotonou dont les règles primaires et secondaires se rencontrent et sont appliquées. Cependant, le dispositif des articles 9 et 97 relatif à la clause « élément fondamental » et à sa clause de suspension illustre une portée relative, de par ses conditions d'application.

## 2.2 Le dispositif de lutte contre la corruption des articles 9 et 97 de l'accord de Cotonou

Nonobstant le caractère simplement « fondamental », qui dénote une moindre importance comparativement aux éléments essentiels, la mauvaise gestion des affaires publiques dans les « cas graves de corruption » dans les États ACP et subsahariens peut entraîner des mesures appropriées et une suspension de l'accord conformément à l'article 97 de l'accord (clause de suspension). Le dispositif 9/97 est semblable à celui des articles 9/96, à la différence près qu'il introduit une dose d'équilibre entre les parties qui affaiblit ses procédures. Ces faiblesses conduisent à une relativité des normes qu'il pose.

40 Alinéa 2 de l'article 2 de l'accord.

41 J-M Sorel 'L'implication des conditionnalités économiques des institutions financières internationales sur les relations ACP-UE: modèle en crise ou crise des modèles ?' in D Perrot (dir) *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé: quel partenariat ?* (2007) 484.

42 Y A Chouala 'L'Afrique dans le nouveau partenariat international: enjeux de civilisation et de puissance' (2003) 34 *Études internationales* 62.

43 Id.

44 Nous ne revenons pas sur ce dispositif ici, voir, sur ce point A Abdou Hassan *Les droits de l'homme dans les relations entre l'Union européenne et les États de l'Afrique subsaharienne* (2018) Thèse, Université de Rouen Normandie, 372-378.

Contrairement à l'article 5 de Lomé IV (clause « élément fondamental ») qui prend simplement « la forme de principes programmatiques, et non celle de garanties concrètes des droits de l'homme susceptibles d'être utilisées en y subordonnant l'application du traité », <sup>45</sup> le respect de la bonne gestion des affaires publiques peut être mise en œuvre en pratique en ce qui concerne l'accord de Cotonou. Le principe de bonne gestion des affaires publiques provient des « mécanismes hérités des IFI [Institutions financières internationales] ». <sup>46</sup> Le paragraphe 3 de l'article 9 est exclusivement consacré à la bonne gestion des affaires publiques. Le principe est défini clairement par l'alinéa premier du paragraphe 3 qui souligne que :

La bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

Si la définition de l'accord de Cotonou est limpide sur le concept de bonne gestion des affaires publiques, la communication de 1998 demeure plus détaillée. Elle donne une définition identique à celle de l'accord de Cotonou qui reprend ainsi une conception définie unilatéralement dans le droit mou d'une institution européenne, <sup>47</sup> mais, la communication de 1998 revient en détail sur les « aspects » de la bonne gestion des affaires publiques. <sup>48</sup> Cette perception européenne de la bonne gestion des affaires publiques s'inscrit dans une perspective libérale reprenant le principe de la bonne gouvernance issu du monde de l'entreprise. <sup>49</sup> Or, l'administration est en principe soumise au principe de légalité de son action qui exclut ainsi des actes de

45 E Riedel & M Will 'Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes' in P Alston (dir) *L'Union européenne et les droits de l'homme* (2001) 756-757.

46 Gouttefarde & Ahipeaud (n 24) 107.

47 L'article 5 de Lomé IV révisée ne donnait aucune définition de la bonne gestion des affaires publiques tout comme aucune définition de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Les éléments définis unilatéralement dans la communication de 1998 seront repris au minimum dans l'accord de Cotonou. Ainsi, pour les détails de cette reprise au minimum, il faut donc à nouveau se référer à la communication de 1998.

48 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 12 mars 1998, *Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP*, 10 (point 15) et 9-11 (points 12 à 16).

49 La définition de l'article 9(3) est alors 'suffisamment large pour correspondre aux définitions également larges attachées à la notion de bonne gouvernance', F Gouttefarde, E Ahipeaud (n 23 ci-dessus) 109. Pour Ghislain Otis 'la gouvernance est une affaire de riches née de la nécessité pour les sociétés occidentales de gérer rationnellement l'abondance matérielle, la révolution technologique et la complexité sociale qu'elles engendrent. Il est indéniable que la bonne gouvernance présuppose la disponibilité de nombreuses ressources matérielles, techniques et humaines', Otis (n 35) 156. Voir aussi Garapon (n 17) 20-21. Avec la notion de bonne gouvernance on relève 'une vision très économique en ce qu'elle

corruption. L'Union européenne (UE) en fait même un « *autonomous objective* » de ses relations extérieures.<sup>50</sup>

L'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 9 détermine le caractère fondamental de la bonne gestion des affaires publiques qui doit inspirer les politiques internes et internationales des parties. Le choix du caractère fondamental et non pas du caractère essentiel de cet élément s'explique en raison des « vifs affrontements »<sup>51</sup> entre l'UE et les États ACP sur la notion de conditionnalité. L'UE voulait intégrer la notion de « bonne gouvernance » dans les éléments essentiels de l'accord sur le modèle des IFI (Banque Mondiale, Fonds monétaire international etc), les États ACP, majoritairement les États subsahariens, voyaient dans la volonté européenne « un alourdissement de la conditionnalité » et « un risque d'ingérence supplémentaire ».<sup>52</sup> La bonne gouvernance est écartée au profit de la notion de « bonne gestion des affaires publiques » que mentionnait déjà Lomé IV bis. Les États ACP se sont aussi « montrés réticents à ce que la violation des principes de bonne gestion conduise à des sanctions ».<sup>53</sup> La conditionnalité se trouve « adoucie »<sup>54</sup> par une « portée juridique moindre »<sup>55</sup> du dispositif relatif à la « bonne gestion des affaires publiques ». Dans cette logique, « seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément ».<sup>56</sup> L'article 97, intitulé « procédure de consultation et mesures appropriées en matière de corruption », reprend les mêmes éléments de procédure que ceux de l'article 96,<sup>57</sup> et les mesures appropriées et le cas exceptionnel de la suspension ne peuvent intervenir que dans les « cas graves de

49 n'en considère que la dimension "business" mais aussi parce qu'elle s'adresse à *l'homo oeconomicus*, c'est-à-dire à des acteurs rationnels susceptibles de bien calculer leurs intérêts. Il faut rejeter la corruption non parce qu'elle est intrinsèquement mauvaise mais parce qu'elle est inefficace économiquement et dangereuse pour les affaires'.

50 S Poli 'The promotion of good governance as an autonomous objective of the EU's external relations' in S Poli (ed), *Protecting human rights in the European Union's external relations* (2016) 5 Centre for the Law of EU External Relations 115-137.

51 Gouttefarde & Ahipeaud (n 23) 108.

52 *Id.*

53 *Id.* 109.

54 J Tenier 'Afrique – L'Afrique dans ses relations juridiques avec l'Union européenne' in *Abécédaire de droit de l'Union européenne: en l'honneur de Catherine Flaesch-Mougin* (2017) 51-52.

55 B Gueye 'La bonne gouvernance dans le partenariat UE/ACP (Accord de Cotonou)' in *Le droit de l'Union européenne en principes: liber amicorum en l'honneur de Jean Raux* (2006) 774.

56 Alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 9.

57 Le paragraphe 2 de l'article 97 précise que 'chaque partie peut inviter l'autre à procéder à des consultations. Celles-ci commencent au plus tard 30 jours après l'invitation tandis que le dialogue établi dans le cadre de la procédure de consultation ne dure pas plus de 120 jours'. Le paragraphe 3 souligne lui que 'si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties ou en cas de refus de consultation, les parties prennent les mesures appropriées. Dans tous les cas, il appartient, en premier lieu, à la partie auprès de laquelle ont été constatés les cas graves de corruption de prendre immédiatement les mesures

corruption ». <sup>58</sup> Il s'agit d'éviter le détournement de l'appui financier européen dans le cadre des politiques et programmes économiques sectoriels. <sup>59</sup>

L'article 97 ne contient aucune définition des « cas graves de corruption, active et passive » contrairement à ce qu'affirme l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 9, il faut alors se reporter à la communication de 1998. Cette dernière définit uniquement la corruption comme « l'abus de pouvoir ou l'incivisme au niveau du processus de prise de décision en vue d'en tirer des bénéfices ou des avantages indus, [et] constitue une entrave majeure au développement en général et à une bonne gestion des affaires publiques ». <sup>60</sup> Cette définition est une reprise de celle contenue dans la communication du 21 mai 1997 sur « une politique anticorruption de l'Union ». <sup>61</sup> C'est cette dernière qui détermine les notions de corruption active et de corruption passive. <sup>62</sup> C'est donc dans le droit mou de l'Union

5 nécessaires pour remédier à la situation. Les mesures prises par l'une ou l'autre partie doivent être proportionnelles à la gravité de la situation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours'.

D'autres auteurs notent une distinction fondamentale entre les procédures des articles 96 et 97, puisque si 'le non-respect des "éléments essentiels" est soumis à une conditionnalité politique juridiquement contraignante et déclenche, en l'absence de solution acceptable à l'issue des consultations, des "mesures appropriées" conformes au droit international et proportionnelles à la violation, la méconnaissance de l'élément fondamental qu'est la bonne gestion des affaires publiques ne peut au plus, en cas de corruption grave, qu'entraîner des consultations, qui ne peuvent elles-mêmes entraîner la suspension de l'accord qu'en *derniers recours*. En pratique, les malversations financières ne pourront entraîner une suspension de l'accord que si la partie ACP à qui elles sont reprochées refuse tout compromis et affiche une mauvaise foi persistante, tandis que la violation des éléments essentiels peut entraîner, en cas d'urgence, une suspension immédiate, dès lors que celle-ci semble "appropriée" (nous soulignons),

58 Gouttefarde, E Ahipeaud (n 23 ci-dessus) 109-110. *Le fait générateur* concerne également les 'cas graves', notion qu'on ne retrouve pas dans le contenu de l'article 96. On ne peut pas parler de différence fondamentale dans les deux procédures, mais d'une similitude avec un contraste de degré relatif à l'inexistence de la notion d'urgence dans l'article 97. Paragraphe 1 de l'article 97.

59 *Id.*

60 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 12 mars 1998, *Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP*, 11 (point 16). Voir aussi M Kamto *Droit international de la gouvernance* (2013) 197-202; 'Corruption' in J Salmon (dir) (n 3) 275-276.

61 Commission européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen du 21 mai 1997, *Une politique anticorruption de l'Union*, 192 final, COM (1997) 2.

62 Elle précise que 'tous les actes de corruption impliquent au moins deux parties, la partie qui verse le pot de vin - délit de corruption active - et la partie qui reçoit le pot de vin - délit de corruption passive. La corruption active peut être le fait d'un particulier ou d'une personne morale (par exemple une société). La corruption passive peut comprendre l'acceptation de pots de vin par des fonctionnaires, des hommes politiques, des employés, etc. Elle peut aussi être le fait de personnes qui ne prennent pas les décisions elles-mêmes, mais qui ont une influence sur celles qui les prennent' (*id.* 2 et 3).

européenne qu'on retrouve le vivier de mesures communautaires de lutte contre la corruption.<sup>63</sup>

La nécessité du dispositif des articles 9 et 97 peut être posée, puisque seuls les « cas graves » de corruption peuvent conduire à des mesures appropriées. Aucune définition n'est donnée de ce que l'on entend par « cas graves », ce qui fait dire à M. Christian Eninam Trimua que la question de la corruption ne « sera que très rarement sanctionnée ».<sup>64</sup> Philippe Vincent relève que « les parties contractantes semblent [...] reconnaître le caractère inévitable d'un certain degré de corruption. Ce faisant, elles se prémunissent contre les critiques quant au maintien en vigueur de l'accord vis-à-vis d'États notoirement corrompus ».<sup>65</sup> On ne relève qu'un seul cas d'application de l'article 97 en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne et il s'agit du cas du Libéria en 2002. Cependant, il ne s'agissait pas d'une application autonome de l'article 97, mais d'une application combinée de l'article 96 et de l'article 97.<sup>66</sup> Les recherches empiriques d'économistes, relatives à 34 pays d'Afrique subsaharienne, de 1984 à 2009, démontrent la relativité de la notion de bonne gouvernance dans les relations entre l'Union et les États subsahariens au regard de l'augmentation des cas de corruption.<sup>67</sup> Ces recherches illustrent une régression du respect de la bonne gouvernance en liaison avec le respect de la démocratie.<sup>68</sup> Dans la pratique, le dispositif 9/97 est une coquille vide.

### 3 L'EFFECTIVITÉ ET L'EFFICACITÉ RELATIVE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES RELATIONS EURO-AFRICAINES

Déoulant du latin *effectivus* – « actif », « qui produit » –, l'effectivité renvoie au « degré de réalisation, dans les pratiques sociales, des règles

63 F Gouttefarde, E Ahipeaud (n 23) 94-101. On peut toutefois relever que l'Union a conclu la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, Décision 2008/801/CE du Conseil du 25 septembre 2008 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention des Nations Unies contre la corruption, JO 28/10/2008 n° L 287 1. Voir aussi Commission européenne, Rapport au Conseil et au Parlement européen du 3 février 2014, *Rapport anticorruption de l'UE*, 38 final, COM (2014) 47. Il s'agit du premier rapport de l'UE sur la corruption.

64 C E Trimua 'Le financement communautaire de l'ajustement structurel dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à travers les conventions de Lomé IV et de Cotonou' (2005) 4 *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 2186-2187.

65 P Vincent 'L'entrée en vigueur de la convention de Cotonou' (2005) 6/6 *Cahiers de droit européen* 167. Voir S Poli (n 47) 124.

66 Commission européenne, Communication au Conseil du 21 février 2002, *Proposition de décision du Conseil portant conclusion de la procédure de consultations avec le Liberia au titre de l'article 96 et de l'article 97 de l'accord de Cotonou*, 103 final, COM (2002) (2003/C 20 E/04) 9; Gouttefarde & Ahipeaud (n 23) 112.

67 O Gokcekus & Y Suzuki 'Trade with the EU reduce corruption in Africa?' (2013) 28 *Journal of Economic Integration* 610-631 et 616-617.

68 *Id.* 619.

énoncées par le droit ». <sup>69</sup> C'est la particularité de ce qui existe en fait, la « qualité d'une situation juridique qui correspond à la réalité, d'une compétence qui s'exerce réellement ». <sup>70</sup> L'efficacité exprime elle « la mesure dans laquelle une institution ou une règle atteignent le but qui leur a été conféré par leur auteur ». <sup>71</sup> S'inscrivant dans une analyse économique des droits de l'homme, l'Union donne une dimension englobante des deux notions. <sup>72</sup> Dans ce cadre, effectivité/efficacité tendent à être synonymes et à se rejoindre. La réalité de la lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines se matérialise par une seule application du dispositif des articles 9 et 97 concernant le Libéria (A) et une exclusion contemporaine de l'application de cette clause « élément fondamental » (B).

### 3.1 L'unique application du dispositif des articles 9 et 97: le cas du Libéria

L'entrée en vigueur de la clause de suspension de Lomé IV se fait sous la présidence de M. Taylor, tout comme l'adoption et l'application provisoire de l'accord de Cotonou. L'arrivée au pouvoir de M. Taylor et de ses rebelles ne transforme pas la culture de violence et de prédation des ressources minières (les diamants principalement) qu'ils effectuaient auparavant (lors de la guerre civile). Ainsi, l'Union européenne précise que des violations des droits de l'homme « lui ont été rapportées depuis la fin de la guerre civile » et que les forces de sécurité jouissent d'une « apparente impunité » dans leurs relations

- 69 P Lascoumes 'Effectivité' in A-J Arnaud (ed) *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (1993) 217 ; J Commaille 'Effectivité' in D Alland, S Rials (dirs) *Dictionnaire de la culture juridique* (2003) 583.
- 70 'Effectivité' in J Salmon (ed) *Dictionnaire de droit international public* (2001) Bruylant/AUF 411.
- 71 J Touscoz *Le principe d'effectivité dans l'ordre international* (1964) LGDJ 4-5. Pour certains auteurs, la 'science juridique ne s'attache pas normalement aux problèmes d'efficacité'; C De Visscher *Les effectivités du droit international public* (1967) A. Pedone 18 et 76-80 (alors que 'l'efficacité est pour l'interprète une notion "donnée", l'effectivité se présente comme une notion "recherchée").
- 72 Commission européenne, Communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 27 mars 2013, *Le tableau de bord de la justice dans l'UE: un outil pour promouvoir une justice effective et la croissance*, 160 final, COM (2013) 1-3. La Commission considère l'efficacité et l'efficience comme partie intégrante d'un 'système de justice effectif' (*id.* 2-3). Voir également, Commission européenne, Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 1<sup>er</sup> octobre 2008, *Intégration régionale pour le développement des ACP*, 604 final, COM (2008), 6 ; Commission européenne, Décision du 14 octobre 2008, portant ouverture d'une enquête au titre de l'article 18, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil en ce qui concerne l'application effective de certaines conventions sur les droits de l'homme au Sri Lanka (2008/803/CE), JO 18/10/2008 n° L 277 34.

avec les civils.<sup>73</sup> La corruption est devenue structurelle sous la présidence de M. Taylor. Ce faisant, les exigences de bonne gouvernance sont violées par « l'absence de transparence dans la gestion des entreprises publiques et des ressources de l'État ». <sup>74</sup> Ces faits amènent l'UE à opérer pour la première fois la liaison entre les mécanismes 9/96 et 9/97 de l'accord de Cotonou.

Dans le cas libérien,<sup>75</sup> il est à noter que l'Union n'utilise pas deux procédures distinctes pour les deux mécanismes, mais une procédure unique du Conseil. Le Conseil procède à une sollicitation du gouvernement libérien le 23 juillet 2001.<sup>76</sup> Les consultations se déroulent à Bruxelles le 9 novembre 2001 et sont conclues par le Conseil le 25 mars 2002.<sup>77</sup> Face à la menace de se voir priver du bénéfice du 8<sup>e</sup> FED (Fonds européen de développement) et du 9<sup>e</sup> FED en préparation, le gouvernement libérien prend des engagements<sup>78</sup> auprès de l'Union pour assurer l'application de la clause « éléments essentiels » et de la clause « élément fondamental ».

Ces engagements permettent un dialogue politique poussé entre l'UE et le Liberia par deux réunions à Monrovia, le 6 décembre 2001 et le 12 février 2002.<sup>79</sup> Le gouvernement libérien présente même un rapport sur le respect des engagements pris, le 19 décembre 2001.<sup>80</sup> Les engagements pris ne sont pas entièrement exécutés. Malgré de nombreuses avancées dans la mise en œuvre de ces engagements, dans une lettre du 22 janvier 2002, l'Union juge qu'il subsiste encore de « graves sujets de préoccupations »<sup>81</sup> relatives aux comportements des forces de sécurité à l'égard des civils, l'indépendance des deux commissions créées, de l'égalité de traitement entre les chefs de

73 Commission européenne, Communication au Conseil du 21 février 2002, *Proposition de décision du Conseil portant conclusion de la procédure de consultations avec le Liberia au titre de l'article 96 et de l'article 97 de l'accord de Cotonou*, 103 final (2003/C 20 E/04) COM (2002) 1.

74 *Id.*

75 Devant la situation déplorable du respect des droits de l'homme, de l'État de droit, des principes démocratiques et de la bonne gestion des affaires publiques, l'Union européenne invite le gouvernement libérien à des consultations au titre des articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou.

76 Commission européenne, Communication au Conseil du 21 février 2002 (n 70) 1.

77 Décision du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE (2002/273/CE), JO 13/04/2002 n° L 96 23.

78 Commission européenne, Communication au Conseil du 21 février 2002, (n 70) 1-2. Ces engagements concernent: la création d'une Commission des droits de l'homme ; la création d'une Commission nationale de réconciliation ; le lancement d'enquêtes judiciaires sur les exactions des militaires sur les populations civiles ; la libéralisation de l'exercice du journalisme et des sociétés civiles ; la protection des leaders de l'opposition et l'arrêt des accusations contre eux ; la revitalisation du pouvoir judiciaire ; le paiement des fonctionnaires ; la gestion saine des entreprises publiques ou encore la cessation de liens avec la RUF (*Revolutionary United Front*) responsable de la guerre civile en Sierra Leone.

79 *Id.* 2.

80 *Id.*

81 *Id.* 3.

l'opposition dans la course aux élections de 2003 et la transparence dans la gestion des entreprises publiques.<sup>82</sup> La Commission fait alors une contre-proposition allant au-delà des propositions libériennes pour tendre vers un rétablissement du respect des droits de l'homme dans ce pays.<sup>83</sup>

Le Conseil ne suspend pas la coopération avec le Libéria, mais prend des mesures appropriées conformément aux articles 96 et 97.<sup>84</sup> L'Union procède à « une approche graduelle et conditionnelle » en demandant au Liberia de mettre en œuvre les propositions de la Commission reprises par le Conseil, mais également « qu'il soit rapidement en mesure d'être considéré comme ayant satisfait aux demandes du Conseil de sécurité des Nations Unies en ce qui concerne la situation au Sierra Leone ». <sup>85</sup> L'Union lie la mise en œuvre du 8<sup>e</sup> FED aux « progrès réellement accomplis pour restaurer des structures démocratiques efficaces » et à l'amélioration de la « gestion des finances publiques ». <sup>86</sup> Le 9<sup>e</sup> FED ne sera également notifié qu'une « fois que des élections libres et régulières auront eu lieu ». <sup>87</sup> L'Union débloque néanmoins 25 millions d'euros pour les personnes déplacées, qu'on peut considérer comme de l'aide humanitaire. Le contrôle des progrès réalisés par le gouvernement libérien s'est effectué dans le cadre du dispositif de l'article 8 de l'accord de Cotonou relatif au dialogue politique.

Dans le contexte de cette « approche graduelle et conditionnelle », une contestation intérieure prend forme, cette dernière se superpose à une pression de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et pousse Charles Taylor à s'exiler au Nigeria le 11 août 2003. <sup>88</sup> L'évolution de la situation politique et sécuritaire du pays pousse l'UE à adopter des mesures urgentes dès le 25 août 2003, au titre de la notion d'urgence contenue dans l'article 96 de l'accord de Cotonou. <sup>89</sup> Si le Conseil suspend le chapitre 1 de l'Annexe 4 de l'accord

82 *Id.*

83 Comme le renforcement des institutions et la lutte contre la pauvreté, la lutte contre l'impunité, la garantie de la liberté de presse, la bonne gestion des recettes fiscales, etc. (*id.* 3).

84 Article 2 de la Décision du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE (2002/273/CE), précitée.

85 Annexe 'Projet de lettre au Ministre des Affaires étrangères', de la Décision du Conseil du 25 mars 2002 portant conclusion de la procédure de consultation avec le Liberia au titre des articles 96 et 97 de l'accord de partenariat ACP-CE (2002/273/CE), précitée.

86 *Id.*

87 *Id.*

88 Il est arrêté au Nigeria en Mars 2006 puis extradé vers la Sierra Leone pour être ensuite jugé à La Haye par le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, pour crimes contre l'humanité, R Otayek 'Libéria' in Encyclopædia Universalis, Version Numérique Multimédia

89 Décision du Conseil du 25 août 2003 adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière (2003/631/CE), JO 03/09/2003 n° L 220 3.



de partenariat ACP-CE,<sup>90</sup> il prévoit toutefois la mise en œuvre rapide du 8<sup>e</sup> et du 9<sup>e</sup> FED afin d'appuyer le processus de paix et l'obtention d'un accord de paix global.<sup>91</sup> Cette attitude européenne s'explique par le fait que l'ancien gouvernement libérien, la société civile, des factions rebelles et les partis politiques ont signé un accord de paix en août 2003 à Accra mettant fin à la guerre civile prévalent dans le pays.<sup>92</sup> Mais, pour respecter les résolutions de l'ONU, le Conseil adopte des règlements européens,<sup>93</sup> c'est-à-dire des mesures restrictives au-delà des mesures appropriées de l'article 96 de l'accord de Cotonou.

Afin de surveiller le retour au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gouvernance, l'Union européenne surveille de près les mesures mises en œuvre par le gouvernement d'union nationale issu de l'accord d'Accra. Pour ce faire, le dialogue politique est alors privilégié.<sup>94</sup> L'élection de Mme Ellen Johnson-Sirleaf, en novembre 2005, à la tête du Liberia ouvre une « nouvelle ère » dans le pays et dans ses relations extérieures.<sup>95</sup> Ce renouveau enclenche un « cycle promoteur de redressement » et une mission d'évaluation de l'UE en avril 2006 pour analyser la situation du pays.<sup>96</sup> Les actions entreprises par le nouveau gouvernement de Mme Johnson<sup>97</sup> dans le cadre de la consolidation de l'État de droit, de la

- 90 Le chapitre 1: Programmation nationale de l'Annexe IV 'Procédures de mise en œuvre et de gestion'. Il concerne la stratégie de coopération (article 2), l'allocation des ressources (article 3), la préparation et l'adoption du programme indicatif (article 4) ou encore le processus de revue (article 5).
- 91 Annexe 'Projet de lettre au Ministre des Affaires étrangères du Liberia', de la Décision du Conseil du 25 août 2003 adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière (2003/631/CE), précitée.
- 92 'Exposé des motifs' in Commission européenne, Communication au Conseil du 10 décembre 2004, *Proposition de Décision du Conseil modifiant la décision 2003/631/CE du Conseil du 25 août 2003 adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière*, 806 final, COM (2004) 2.
- 93 Entre autres: Règlement (CE) n° 1662/2003 du Conseil du 22 septembre 2003 modifiant le règlement (CE) n° 1030/2003 imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia, JO 23/09/2003 n° L 235 1; Règlement (CE) n° 2061/2003 de la Commission du 24 novembre 2003 modifiant, pour la troisième fois, le règlement (CE) n° 1030/2003 du Conseil imposant certaines mesures restrictives à l'égard du Liberia, JO 25/11/2003 n° L 308 5.
- 94 Décision du Conseil du 22 décembre 2004 modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière (2005/16/CE), JO 12/01/2005 n° L 8 12.
- 95 Otayek (n 88).
- 96 'Exposé des motifs' in Commission européenne, Communication au Conseil du 30 mai 2006, *Proposition de Décision du Conseil modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière*, 267 final, COM (2006) 2.
- 97 À la fin de son mandat, Mme Johnson est récipiendaire du Prix Mo Ibrahim pour la bonne gouvernance, EEAS, 'Statement by the Spokesperson on Ellen Johnson Sirleaf being awarded the 2017 Ibrahim Prize for Achievement in African Leadership' Bruxelles, 12/02/2018, consultable sur: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39760/statement-spokesperson-ellen-johnson-sirleaf-being-awarded-2017-ibrahim-prize-achievement\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39760/statement-spokesperson-ellen-johnson-sirleaf-being-awarded-2017-ibrahim-prize-achievement_en) (consulté le 25 octobre 2018).

démocratie, de la bonne gouvernance et de la protection des droits de l'homme, permettent la levée des restrictions européennes.<sup>98</sup> L'Union intensifie le dialogue politique et la construction de l'État libérien qu'elle considère comme un État fragile.<sup>99</sup>

L'unique application des articles 9 et 97 s'est pas fait de façon autonome mais combinée avec les articles 9 et 96, ce qui démontre le caractère relatif et subsidiaire de ces dispositions comparativement à celles des articles 9 et 96. L'efficacité et l'effectivité de la lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines est donc relative, comme l'illustre la pratique contemporaine.

### 3.2 L'exclusion contemporaine de l'application de la clause « élément fondamental »

Les scandales de corruption sont une pratique courante de la chronique politique et judiciaire européenne.<sup>100</sup> En ce sens, il n'y a pas une différence fondamentale dans les pratiques françaises ou britanniques et celles des pays de l'Afrique subsaharienne. Près de 76% des européens estiment que la corruption est répandue dans leurs pays, comme le mentionne le premier rapport de l'UE sur la corruption de 2014.<sup>101</sup> La corruption n'est donc pas une spécificité subsaharienne, ce qui explique la simple mention des « cas graves » de corruption dans l'accord de Cotonou. Cependant, quand on s'intéresse à certains cas que l'on peut qualifier de « sérieux », l'Union – partie déclenche la procédure de sanction au regard du déséquilibre des relations – n'applique pas la procédure de l'article 97, comme dans les cas congolais, ougandais ou malawites. Cela traduit les « exceptions permanentes au droit »<sup>102</sup> dans ces relations et il arrive même que la

98 Article premier de la Décision du Conseil du 27 juin 2006 modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière (2006/450/CE), JO 01/07/2006 n° L 179 51. Les actions concernent par exemple: le respect de la liberté d'expression, le programme d'assistance à la gestion économique et à la bonne gouvernance, les élections libres etc. Annexe 'Lettre à la Présidente du Liberia' de la Décision du Conseil du 27 juin 2006 modifiant la décision 2003/631/CE adoptant des mesures concernant le Liberia au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE en cas d'urgence particulière (2006/450/CE), précitée.

99 European Commission, *Country Strategy Paper and Indicative Programme for the period 2008-2013, Republic of Liberia – European Community* 27, consultable sur: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-liberia-2008-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-liberia-2008-2013_en.pdf) (consulté le 25 octobre 2018); European Commission, *National Indicative Programme for the period 2014-2020, European Union – Liberia*, p. 16-17, consultable sur: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-liberia-fed11-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pin-liberia-fed11-2014_en.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

100 A Béja 'La corruption, maladie de la démocratie. Un mal d'époque?' (2014) 2 *Esprit* 15-18 et 15.

101 Commission européenne, Rapport au Conseil et au Parlement européen du 3 février 2014, *Rapport anticorruption de l'UE*, 38 final COM (2014) 7 et 8.

102 V Dimier & C Breton 'Le Fonds européen de développement en action: du réseau Ferrandi à l'Érythrée' (2014) 102 *Revue Outre-Mers* 106.

Commission elle-même soit impliquée dans des cas de mauvaise gestion ou de corruption en Afrique subsaharienne.

Renvoyant à un « abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel », <sup>103</sup> la corruption, nonobstant son appréhension économique dans l'accord de Cotonou, révèle « la fragilité – pire encore: la falsifiabilité – de la loi ». <sup>104</sup> Elle procède à une « disqualification des fictions démocratiques ». <sup>105</sup>

Tout d'abord, en République démocratique du Congo (RDC), si l'Union reconnaît « la réalité [...] des problèmes liés à la mauvaise gestion, la corruption », <sup>106</sup> elle, finance à hauteur de 30 millions d'euros le renforcement des capacités de gestion des finances publiques <sup>107</sup> sans prendre en compte les dispositions de l'accord de Cotonou relatives à la bonne gouvernance. Contrairement à l'Union européenne, le FMI a suspendu 240 millions de dollars de prêts à la RDC pour l'omission de publication de contrats miniers, dont l'attribution serait entachée de cas extrêmes de corruption. <sup>108</sup>

En questionnant l'effectivité de l'aide européenne dans le domaine de la gouvernance en RDC, <sup>109</sup> la Cour des comptes européenne établit que les résultats de la gestion du 9<sup>e</sup> et du 10<sup>e</sup> FED entre 2003 et 2011 <sup>110</sup> par la Commission demeurent limités. <sup>111</sup> La Commission elle-même reconnaît les limites de son approche en matière de corruption en invoquant « *the fragility and post-crisis situation in DRC* ». <sup>112</sup> Il s'agit dès lors de minimiser les cas graves de corruption afin de parvenir à «

103 Annexe 'Méthodologie' in Commission européenne, Rapport au Conseil et au Parlement européen du 3 février 2014 (n 98 ci-dessus) 42 ; 'Corruption' in J Salmon (dir) (n 3) 275-276.

104 A Garapon (n 17) 23.

105 *Id.* 26. Voir aussi G Blundo, J-P Olivier De Sardan 'La corruption comme terrain: une approche socio-anthropologique' in G Blundo (dir), *Monnayer les pouvoirs: espaces, mécanismes et représentations de la corruption* (2000) PUF, 21-46 et 21.

106 Commission européenne, *Programme Indicatif National, 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement 2014-2020, Commission européenne et Gouvernement de la République démocratique du Congo*, 18, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-drc-20140626\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-drc-20140626_fr.pdf) (consulté le 25 octobre 2018); Commission européenne, *Document de stratégie pays et Programme Indicatif National du 10<sup>e</sup> FED, 2008-2013, République démocratique du Congo – Communauté européenne*, p. 8-9, [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-congo-dr-2008-2013\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-congo-dr-2008-2013_fr.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

107 Commission européenne, *Programme Indicatif National, 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement 2014-2020, Commission européenne et Gouvernement de la République démocratique du Congo* (n 103) 18.

108 BBC 'Le FMI suspend ses prêts à la RDC' *BBC*, 3 décembre 2012, consultable sur: [http://www.bbc.com/afrique/region/2012/12/121203\\_rdc\\_fmi\\_preets.shtml](http://www.bbc.com/afrique/region/2012/12/121203_rdc_fmi_preets.shtml) (consulté le 25 octobre 2018).

109 European Court of auditors *EU support for governance in the Democratic Republic of Congo* (2013) Special Report n° 9/2013 Publications Office of the European Union, 16.

110 *Id.* 14.

111 *Id.* 17-18.

112 *Id.* 44.

enraciner la démocratie et les droits de l'homme »<sup>113</sup> dans les institutions congolaises.

La priorité est donc donnée au dialogue politique de l'article 8 de l'accord de Cotonou, mais également à des programmes économiques comme PROINVEST (Programme de Partenariat UE-ACP pour la Promotion de Flux d'Investissement et de Technologie vers les Pays ACP),<sup>114</sup> BizClim (Vers un environnement favorisant le développement du secteur privé dans les pays ACP),<sup>115</sup> ou encore l'impulsion donnée par la Facilité d'investissement de la BEI et le Centre pour le développement des entreprises (CDE).<sup>116</sup> En outre, avec ses missions civiles et militaires, – Artémis, EUPOL Kinshasa, EUPOL RD Congo, EUSEC RD Congo, EUFOR RD Congo –, l'UE « attache une grande importance à la stabilité régionale » des Grands lacs.<sup>117</sup> L'inapplication de l'article 97 de l'accord de Cotonou se justifie dès lors au regard des objectifs sécuritaires et économiques.

Ensuite, les réactions de l'Union ont été également timorées à l'égard de détournement de fonds européens par la primature ougandaise. Le détournement de 10 millions d'euros par les fonctionnaires du service du Premier ministre a poussé des États européens comme l'Irlande, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Danemark et la Norvège à geler le déblocage de l'aide publique au développement à l'Ouganda en 2012.<sup>118</sup> Cette attitude avait poussé l'Union à geler également l'APD pour 6 mois<sup>119</sup> sans pour autant enclencher la procédure de l'article 97. À la suite d'une suspension de 12 fonctionnaires par l'Ouganda, l'aide avait repris.<sup>120</sup>

113 Commission européenne, *Programme Indicatif National, 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement 2014-2020, Commission européenne et Gouvernement de la République démocratique du Congo* (n 103 ci-dessus) 7 (nous soulignons).

114 Voir [http://ec.europa.eu/development/body/theme/proinvest\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/development/body/theme/proinvest_fr.htm) (consulté le 25 octobre 2018).

115 Voir <http://www.bizclim.org/fr/index.php> (consulté le 25 octobre 2018).

116 Délégation de l'Union européenne en République démocratique du Congo 'La République démocratique du Congo et l'UE', *SEAE*, 11 mai 2016, [https://eeas.europa.eu/delegations/dr-congo-kinshasa/1096/la-republique-democratique-du-congo-et-lue\\_fr](https://eeas.europa.eu/delegations/dr-congo-kinshasa/1096/la-republique-democratique-du-congo-et-lue_fr) (consulté le 25 octobre 2018).

117 *Id.* L'Union a adopté des mesures restrictives à l'encontre de certains responsables congolais impliqués dans la remise en cause de la paix en RDC, Décision d'exécution (PESC) 2017/399 du Conseil du 7 mars 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo, JO 8/03/2017 n° L 60 41; Décision d'exécution (PESC) 2017/905 du Conseil du 29 mai 2017 mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo, JO 29/05/2017 n° L 1381 6.

118 Reuters 'EU freezes aid to Uganda over graft' *The Irish Times*, 4 december 2012, <http://www.irishtimes.com/news/eu-freezes-aid-to-uganda-over-graft-1.752566> (consulté le 25 octobre 2018).

119 *Id.* Voir également, M Schenkel 'L'argent de l'UE nourrit la corruption' *Voxeurop*, 21 décembre 2012, consultable sur: <http://www.voxeurop.eu/fr/content/article/3193221-l-argent-de-l-ue-nourrit-la-corruption> (consulté le 25 octobre 2018).

120 D Desaunay 'Les "applis" de smartphone anti-corruption de l'Ouganda' *RFI*, 30 septembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/20140930-ouganda-appli-smartphone-anti-corruption/> (consulté le 25 octobre 2018).

Or, pour la Cour des comptes, il est impossible de déterminer comment l'argent de l'aide est dépensée. Cela constitue des zones d'ombres concernant l'aide octroyée à l'Ouganda.<sup>121</sup> La réponse de la Commission se limite à s'efforcer « avec d'autres donateurs, [...] [à] identifier les domaines clés où des mesures d'atténuations des risques [qui] pourraient se révéler appropriées ».<sup>122</sup> L'Union européenne préfère promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption par l'octroi de ressources financières et le renforcement des capacités des finances publiques de l'État ougandais.<sup>123</sup> La priorité demeure « *[the] intense political dialogue* »<sup>124</sup> et la négociation pour la signature d'un accord de partenariat économique (APE) avec la *East African Community* (EAC) dans laquelle l'Ouganda joue un rôle important.<sup>125</sup> Même dans ces cas de corruptions que l'on peut considérer comme graves, l'Union européenne n'applique pas les dispositions de l'article 97 de l'accord de Cotonou.

Enfin, le « *cashgate* » au Malawi, en 2013, c'est-à-dire le « plus grand scandale de l'histoire du pays »,<sup>126</sup> n'a pas entraîné la mise en œuvre de la clause « élément fondamental ». Des fonctionnaires malawites détournent 74 millions d'euros à partir de services de paiements fictifs et de pensions fictives, pour l'achat de voitures de luxe, de résidences et d'hôtels particuliers.<sup>127</sup> Après une menace de suspension de l'aide européenne au Malawi, l'UE évoque une « crise de confiance »<sup>128</sup> et suspend 111 millions d'euros d'aide jusqu'à la fin de l'enquête et du procès. Suite à des arrestations et au début d'un procès, l'aide reprend quelques mois après, sans pour autant que l'Union puisse savoir avec certitude si elle continue à être détournée ou non. L'article 97 de l'accord de Cotonou n'est pas appliqué et on ne peut pas

121 Cour des comptes européenne *Rapport spécial n° 11/2010: la gestion par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique Latine, et d'Asie (présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)* (2011) Office des publications officielles de l'Union européenne 22 (point 35), 24 (point 36), 30 (point 55).

122 *Id.* 66 (point 39).

123 European Commission *11th European Development Fund (EDF) 2014-2020, National Indicative Programme, Uganda*, 5-6 et 12-14, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-uganda-fed11-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-uganda-fed11-2014_en.pdf) (consulté le 25 octobre 2018); European Commission, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2008-2013, Republic of Uganda – European Union* 23.

124 European Commission, *11th European Development Fund (EDF) 2014-2020, National Indicative Programme, Uganda* (n 120 ci-dessus) 7.

125 Delegation of the European Union to Uganda 'Uganda and the EU', *EEAS*, 16 may 2016, consultable sur: [https://eeas.europa.eu/delegations/uganda/1947/uganda-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/uganda/1947/uganda-and-eu_en) (consulté le 25 octobre 2018).

126 T McConnell 'Malawi. Corruption: le plus grand scandale de l'histoire du pays' *Courrier International*, 03/02/2014, <http://www.courrierinternational.com/article/2014/02/03/corruption-le-plus-grand-scandale-de-l-histoire-du-pays?page=all> (consulté le 25 octobre 2018).

127 *Id.*

128 Expression de M. Alexander Baum, ambassadeur de l'UE au Malawi, T McConnell, *id.* Voir aussi, European Commission, *National Indicative Programme 2014-2020, Republic of Malawi – European Union*, p. 6, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-malawi-edf11-2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/nip-malawi-edf11-2015_en.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

parler d'effectivité des dispositions de lutte contre la corruption puisque l'éphémère suspension de l'aide européenne n'a pas dissipé les scandales de malversation. En effet, les cas de scandales de corruption sont récurrents au Malawi<sup>129</sup> et c'est même la Banque Européenne d'Investissement (BEI) qui mène des enquêtes qu'elle transmet par la suite aux autorités malawites.<sup>130</sup> Comme avec l'Ouganda, l'Union préfère miser sur le dialogue politique<sup>131</sup> et faire de la lutte contre la corruption un élément clé de ses relations avec le Malawi par le renforcement des capacités institutionnelles de l'État malawite.<sup>132</sup>

Les cas graves de corruption qu'on retrouve en RDC, en Ouganda et au Malawi n'ont pas entraîné une application effective de la clause « élément fondamental » de l'accord de Cotonou.<sup>133</sup> Ce faisant les parties semblent intégrer l'idée d'une existence de la corruption qu'on pourrait qualifier de « normale ». L'application de l'article 97 n'est pas une priorité.<sup>134</sup> Le Parlement européen critique l'absence de mise en œuvre de cet article.<sup>135</sup> Il rappelle que:<sup>136</sup>

L'accord de Cotonou prévoit à son article 97 une procédure de consultation et l'adoption de mesures appropriées en cas de situations graves de corruption; regrette que cet article n'ait jusqu'à présent été invoqué qu'à une seule occasion; appelle à renforcer cette procédure dans le futur accord de partenariat entre l'UE et les pays ACP de manière à la rendre véritablement opérationnelle..

En outre, en 2016, des agents du Service européenne à l'action extérieure (SEAE) ont été accusés de corruption dans le cadre de l'attribution du projet « compound » de construction du quartier résidentiel et diplomatique sécurisé de l'UE en Somalie, sans aucune

129 European Commission, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2008-2013, Republic of Malawi – European Community*, 136 p., p. 3-4, consultable sur: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-malawi-2008-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-nip-malawi-2008-2013_en.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

130 EIB (European Investment Bank) 'Malawi authorities uncover corruption with EIB help' *EIB*, 1 octobre 2016, <http://www.eib.europa.eu/infocentre/press/news/all/malawi-authorities-uncover-corruption-with-eib-help.htm?lang=fr> (consulté le 25 octobre 2018).

131 Delegation of the European Union to the Republic of Malawi 'Malawi and the EU' *EEAS*, 12 may 2016, [https://eeas.europa.eu/delegations/malawi/1477/malawi-and-eu\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/malawi/1477/malawi-and-eu_en) (consulté le 25 octobre 2018).

132 European Commission, *National Indicative Programme 2014-2020, Republic of Malawi – European Union* (n 125) 8-9.

133 Les cas récents de corruption du service national de la jeunesse au Kenya ou encore de la fédération de football au Ghana montrent l'actualité du phénomène et l'inaction des parties à l'accord de Cotonou. Il faut noter que dans les deux cas les gouvernements de ces deux pays ont pris rapidement des mesures face aux révélations de corruption. L'intervention extérieure n'est donc pas nécessaire au regard d'une réactivité étatique interne.

134 Poli (n 50) 124.

135 Résolution du Parlement européen du 4 octobre 2016, sur l'avenir des relations ACP-UE au-delà de 2020 (2016/2053(INI)), spécialement le point 11, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0371+0+DOC+PDF+Vo//FR> (consulté le 25 octobre 2018).

136 Id.

réaction de la Commission.<sup>137</sup> La corruption n'est donc pas l'apanage des fonctionnaires des États subsahariens mais se rencontre également chez les fonctionnaires européens. La Cour des comptes européenne relève régulièrement la mauvaise gestion du FED par la Commission européenne.

Les relations entre l'Union européenne et les États subsahariens incorporent l'idée d'une nécessaire corruption puisque seuls les « cas graves » doivent être sanctionnés. La Cour des comptes européenne a relevé cette anomalie en critiquant de façon acerbe la Commission dans sa gestion de l'appui budgétaire en Afrique subsaharienne.<sup>138</sup>

Dans ses programmes d'ABG [Appui budgétaire général], la Commission n'a accordé que relativement peu d'attention au risque de corruption en ce qui concerne les objectifs, l'aide au renforcement des capacités et le suivi, et n'y fait que brièvement référence dans ses documents d'évaluation des programmes. Cela tient au fait que la Commission tend à considérer cette question comme relevant de la gouvernance au sens large; en conséquence, cette problématique n'a pas été suffisamment prise en compte dans le cadre des efforts de réforme de la GFP [Gestion des finances publiques]. En 2008, la Commission a toutefois sensiblement renforcé son action de lutte contre la corruption en Ouganda, en liaison avec d'autres donateurs et l'Office européen de lutte antifraude.

Certains observateurs – comme Timothy Kalyegira – de la question de la gestion du FED et de ses dérivés dans les pays subsahariens soulignent même que « si les pays européens 'n'ont rien de mieux à faire des deniers de leurs contribuables que de les donner à un gouvernement qui a de lourds antécédents en matière de corruption', il 'n'est que logique' que de hauts responsables corrompus se servent de

137 C Fayo 'Soupçons de corruption dans un projet européen en Somalie' *Le Monde*, 15 avril 2016, consultable sur: [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/15/soupcons-de-corruption-dans-un-projet-europeen-en-somalie\\_4902768\\_3212.html#rYkoOvGQz9pTQjKm.99](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/15/soupcons-de-corruption-dans-un-projet-europeen-en-somalie_4902768_3212.html#rYkoOvGQz9pTQjKm.99) (consulté le 25 octobre 2018).

138 Cour des comptes européenne *Rapport spécial n° 11/2010: La gestion par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie (présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)* (2011) Office des publications officielles de l'Union européenne 24 (para 86). Et également les pages 20 (para 30), 21 (para 32), 31 (encadré), 45 (para 89) du *Rapport spécial n° 11/2010*. La Cour revient régulièrement sur la mauvaise gestion des relations entre l'UE et les États subsahariens par la Commission, la corruption étant structurelle et la Commission n'ayant que peu de bonnes pratiques, Cour des comptes européenne *Rapport spécial n° 2/2005 relatif aux aides budgétaires du FED aux pays ACP: la gestion par la Commission du volet 'réforme des finances publiques'», accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, CE)* (2005/C 249/01), JO 07/10/2005 n° C 249 1 et 10(34) 26 et 33(34); Cour des comptes européenne *Note d'information, Rapports annuels relatifs à l'exercice 2011 – Introduction et explication* (2012) Office des publications officielles de l'Union européenne 31-32; Cour des comptes européenne *Rapport annuel sur l'exécution du budget (2012/C 344/01)* JO 12/11/2012 n° C 344 1 et 171-172 (paras 7.9 à 7.10). Voir aussi Cour des comptes européenne *Rapport spécial n° 35/2016: L'utilisation de l'appui budgétaire pour améliorer la mobilisation des recettes nationales en Afrique subsaharienne (présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)*, (2017) Office des publications officielles de l'Union européenne 19 (para 31) et 22-23 (para 41).

cet argent pour acheter des maisons et des voitures de luxe ». <sup>139</sup> Il faut relever que la Commission européenne n'est pas elle-même un modèle dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques. <sup>140</sup> Ces paramètres font qu'avec les sommets UE-UA de 2017 et les négociations entamées en 2018 pour établir l'accord devant remplacer l'accord de Cotonou en 2020, une place importante est accordée à la lutte contre la corruption par la promotion de la notion de bonne gouvernance – non plus la notion de bonne gestion des affaires publiques – et du cadre panafricain de lutte contre la corruption.

## **4 LA NOUVELLE DYNAMIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES RELATIONS EURO-AFRICAINES**

Cette nouvelle dynamique s'illustre à deux niveaux. Au niveau du partenariat stratégique UE-UA dans les actes concertés non conventionnels (4.1), et au niveau des négociations visant à remplacer l'accord de Cotonou (4.2).

### **4.1 Les apports du dernier partenariat stratégique UE-UA**

Dans le cadre du partenariat stratégique entre l'UE et l'UA, depuis sa Communication conjointe avec le Haut représentant du 4 mai 2017 <sup>141</sup> adoptée par le Conseil de l'Union le 19 juin 2017, la Commission prend en compte le cadre stratégique panafricain, c'est-à-dire l'Agenda 2063 et le socle normatif de l'UA. Cette communication a déterminé les orientations adoptées lors du cinquième sommet triennal entre les deux organisations, des 29 et 30 novembre 2017 à Abidjan (Côte d'Ivoire), et a établi la feuille de route des relations entre ces dernières pour les années 2018-2020. <sup>142</sup>

139 Cité par M Schenkel 'Ouganda: l'argent de l'UE nourrit la corruption' *Voxeurop*, 21 décembre 2012, <http://www.voxeurop.eu/fr/content/article/3193221-l-argent-de-l-ue-nourrit-la-corruption> (consulté le 25 octobre 2018).

140 J Sinnige 'Union européenne. Notes de frais: révélations sur les jets privés de la Commission' *Courrier International*, 10 août 2017, <http://www.courrierinternational.com/article/union-europeenne-notes-de-frais-revelations-sur-les-jets-prives-de-la-commission> (consulté le 25 octobre 2018).

141 Commission européenne, Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil du 4 mai 2017, *Un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE*, JOIN (2017) 17 final, SWD (2017) 150 final, SWD (2017) 151 final, 26.

142 *Id.* 1.



Si l'Agenda 2063 de l'UA est explicitement mentionnée tout comme l'Architecture africaine de gouvernance (AAG),<sup>143</sup> la Commission ne fait pas référence, dans sa communication, à la Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption de l'Union africaine. Elle revient toutefois sur le « renforcement des systèmes de gouvernance »<sup>144</sup> en encourageant notamment:

la coopération en matière de gestion des finances publiques, en privilégiant notamment les politiques/instruments proactifs de lutte contre la corruption et la fraude et en garantissant des systèmes efficaces de contrôle des finances publiques, le tout en soutenant le développement des capacités dans des domaines tels que les réformes de la politique fiscale, de l'administration fiscale et de la gestion des recettes issues des ressources naturelles ainsi qu'en luttant contre les flux financiers illicites, dans la foulée du programme d'action Addis-Abeba.

Cette position est adoptée conjointement entre l'UE avec ses États membres et l'UA avec ses États membres lors de la Déclaration du 5<sup>ème</sup> Sommet UE-UA des 29-30 novembre 2017.<sup>146</sup> Les États ont alors apporté leur soutien à « the declaration by the Assembly of the African Union of 2018 as the year of 'Winning the Fight Against Corruption: A Sustainable Path for Africa's Transformation' ». <sup>147</sup> Nonobstant la consécration de 2018 comme année de lutte contre la corruption de l'UA, il faut relever qu'un membre du Comité consultatif sur la

143 *Id.* 9. L'AAG se fonde sur 'un pilier [de] normes et valeurs communes/partagées' comme l'Acte Constitutif de l'Union Africaine; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples; la Déclaration de 1990 sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux se déroulant dans le monde; l'Agenda du Caire pour la relance du développement économique et social de l'Afrique (1995); la Déclaration d'Alger sur les changements institutionnels de gouvernement (2000); la Déclaration de Lomé sur une réponse de l'OUA aux changements institutionnels de gouvernement; la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002); le protocole de 2003 relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine; la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala); la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption; le Protocole de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (aux pages 2-3). Le cadre institutionnel de l'AAG est composé de la Commission de l'UA; le Conseil de paix et de sécurité de l'UA; le Système continental d'alerte rapide; la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples; la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples; le Fond pour la Démocratie et l'assistance électorale; le Parlement panafricain; le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique; le Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs; le Conseil Économique, Social et Culturel; le Conseil consultatif de l'UA sur la corruption (à la page 4). Voir Union africaine 'Réunion technique sur l'Architecture africaine de gouvernance, 15-17 mars 2010, Banjul (Gambie)', <https://www.iag-agi.org/IMG/pdf/architecture398b.pdf> (consulté le 25 octobre 2018).

144 Commission européenne, Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil du 4 mai 2017 (n 138) 9-13.

145 *Id.* 12.

146 Voir African Union – European Union, Declaration 'Investing in youth for accelerated growth and sustainable development' 29-30 novembre 2017, Abidjan, AU-EU/Decl.1(V), paras 11 et 12(3) et paras 57(10), [http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final\\_declaration\\_au\\_eu\\_summit.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

147 *Id.* 10 (para 57).

corruption au sein de l'Union africaine,<sup>148</sup> le ghanéen M. Daniel Batidam, a démissionné de ses fonctions en juin 2018 au regard de la « mauvaise gouvernance, l'abus de pouvoir à des fins de profits personnels et le manque d'intégrité au sein de plusieurs départements de l'institution continentale ». <sup>149</sup> Cette actualité illustre le caractère illusoire des dernières déclarations de bonnes intentions du Sommet UE-UA de novembre 2017. En effet, il s'agit d'actes concertés non conventionnels relevant du droit mou, dont le non-respect par des institutions de l'UA par exemple n'est susceptible de déclencher aucune sanction. On note aussi des nouveautés dans le cadre des négociations visant à établir un nouvel accord devant remplacer l'accord de Cotonou.

## 4.2 Les apports des négociations conventionnelles visant à remplacer l'accord de Cotonou

L'accord de Cotonou doit prendre fin en 2020 conformément à son article 95(1). Le même article prévoit, dans son paragraphe 4, d'entamer des négociations en vue d'examiner les dispositions qui régiront ultérieurement les relations ACP-UE dix-huit mois avant l'expiration de l'accord. De ce fait, la Commission a préparé dès décembre 2017, un projet d'accord dans sa *Recommandation de Décision au Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, du 17 décembre 2017,<sup>150</sup> qui reprend certains éléments du partenariat stratégique.<sup>151</sup> Suite à cette proposition de la Commission européenne, le Conseil exécutif de l'UA adopte une *Décision relative à la position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne*.<sup>152</sup> L'UA se félicite de la position européenne tendant à l'affaiblissement ou à la disparition du groupe ACP pour un cadre unique de coopération d'Union à Union/de Continent à Continent, indépendamment du cadre de la coopération ACP-UE.<sup>153</sup>

148 Organe institué par l'article 22 'mécanisme de suivi' de la convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption, pour assurer l'application de la convention, analyser et rédiger des rapports sur la corruption.

149 R Guezodje 'Mauvaise gouvernance à l'Union africaine' *Deutsche Welle*, 18/06/2018, <https://www.dw.com/fr/mauvaise-gouvernance-%C3%A0-lunion-africaine/a-44283580> (consulté le 25 octobre 2018).

150 Commission européenne, Communication du 12 décembre 2017, *Recommandation de Décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord de partenariat entre l'Union européenne et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, 763 final COM (2017).

151 *Id.* 3.

152 Conseil exécutif 'Décision relative à la position commune africaine pour la négociation d'un nouvel accord de coopération avec l'Union européenne' Doc. Ext/EX.CL/2(XVIII) 1. [https://au.int/sites/default/files/decisions/34054-ext\\_ex\\_cl\\_dec\\_1-2xviii\\_f26\\_march.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/34054-ext_ex_cl_dec_1-2xviii_f26_march.pdf) (consulté le 25 octobre 2018).

153 *Id.*, voir le point 4 (ii).

La proposition de la Commission vise à parvenir à un nouvel accord scindé en trois pactes régionaux qui auront un socle commun.<sup>154</sup> Le socle commun serait applicable aux trois pactes régionaux (UE-Afrique avec l'Afrique dans sa dimension continentale et non plus subsaharienne, UE-Pacifique et UE-Caraïbes). Si la première partie du socle commun – sur les dispositions communes – de la proposition d'accord mentionne l'engagement des parties à la prendre des mesures concrètes relatives à défendre la bonne gouvernance,<sup>155</sup> la deuxième partie du socle commun – sur les priorités stratégiques – fait toujours de la bonne gouvernance « un élément fondamental » du futur accord.<sup>156</sup> La notion de bonne gouvernance remplace celle de bonne gestion des affaires publiques et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit restent des « éléments essentiels » du futur accord. Ainsi, nonobstant la modification mineure, il n'y a pas de changement radical par rapport à l'accord de Cotonou.

Le « Pacte UE-Afrique » a pour objectif de remplacer et d'actualiser « la stratégie commune Afrique-UE (Joint Africa-EU Strategy, JAES) ». Il fera également référence à des documents essentiels pour les deux parties, notamment l'Agenda 2063 de l'Afrique, la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne et le consensus européen pour le développement.<sup>157</sup> Le « Pacte » reprendra ainsi les documents des Sommets UE-UA, ainsi que les textes de l'UA et de l'UE. La deuxième partie du « Pacte » – sur les priorités stratégiques – contient un titre II intitulé « droits de l'homme et gouvernance démocratique » s'inspirant du cadre de lutte contre la corruption de l'UA. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, y sont explicitement citées afin qu'elles « soient pleinement mises en œuvre ». Un encouragement est donné au « plus grand recours à l'administration en ligne » et la lutte contre la corruption par la mise en place d'une « une législation visant à réduire les flux financiers illicites, la fraude et la criminalité organisée ». La Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption n'est toutefois pas mentionnée.

Les nouvelles propositions européennes de la négociation du futur accord de 2020 sont simplement formelles et non substantielles. On ne relève pas de rupture par rapport à l'accord de Cotonou par un passage d'une clause « élément fondamental » à une « clause élément essentiel ». On note juste le passage de la lutte contre la corruption dans le cadre d'une bonne gestion des affaires publiques à la lutte contre la corruption dans le cadre de la bonne gouvernance avec des propositions de solutions relatives à l'e-administration. Si le Conseil

154 Commission européenne, Communication du 12 décembre 2017 (n 147) 1.

155 Voir le titre premier relatif aux objectifs.

156 Voir le titre premier intitulé 'Droits de l'homme, libertés fondamentales, démocratie, État de droit et bonne gouvernance'.

157 Voir la première partie relative au 'fondement de la coopération'.

adopte les directives de négociation proposées par la Commission, le 22 juin 2018,<sup>158</sup> la position de l'UA n'est pas encore établie. Dès lors, les propositions mentionnées sont susceptibles d'évoluer, mais, au regard du scandale récent dans le Comité consultatif sur la corruption de la convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption, nous restons sceptiques quant à une réelle effectivité et efficacité du futur cadre juridique de lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines. Une des solutions effectives à la lutte contre la corruption peut être la féminisation des postes de responsabilité. Certaines recherches ont montré que cette féminisation peut introduire une différence dans la bonne gestion des affaires publiques.<sup>159</sup>

## 5 CONCLUSION

La lutte contre la corruption dans les relations euro-africaines est une lutte sans fin au regard de la mauvaise volonté des acteurs européens et africains qui admettent un « minimum » de corruption tout en combattant les « cas graves » sur le papier. La réalité démontre que même les cas graves ne font pas l'objet d'une attention particulière par la partie qui octroie l'aide publique au développement. L'exclusion de l'application de la clause « élément fondamental » traduit les « exceptions permanentes au droit »<sup>160</sup> conventionnel de Cotonou. Les apports du dernier sommet UE-UA de novembre 2017 sont à relativiser au regard de leur caractère proclamatoire et les propositions dans le cadre des négociations du futur accord de 2020 ne démontrent pas une remise en cause fondamentale de l'ancien dispositif de l'accord de Cotonou. La féminisation des postes de responsabilité serait peut-être une des solutions pour lutter efficacement contre la corruption dans les relations euro-africaines.

158 Council 'EU - African, Caribbean and Pacific countries future partnership: Council adopts negotiating mandate' Press release, 375/18, 22/06/2018.

159 C Kumar Jha & S Sarangi 'Women and corruption: what positions must they hold to make a difference?' (2018) 151 *Journal of Economic Behavior & Organization* 219.

160 Dimier & Breton (n 102) 106.