



National Library  
of Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Canadian Theses Service    Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

## NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

## AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

Université d'Ottawa

Faculté de droit

TECHNIQUES ET MOYENS JURIDIQUES  
INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LA  
CORRUPTION POLITIQUE  
(AVEC REFERENCE SPECIALE A  
L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE)

Thèse pour la Maîtrise en droit  
préparée sous la direction de  
Madame France MORRISSETTE  
par Dorothé SOSSA  
Présentée et soutenue publiquement  
le 19 Mars 1991

© Dorothé Sossa, Ottawa, Canada, 1991



National Library  
of Canada

Bibliothèque nationale  
du Canada

Canadian Theses Service    Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada  
K1A 0N4

The author has granted an irrevocable non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of his/her thesis by any means and in any form or format, making this thesis available to interested persons.

The author retains ownership of the copyright in his/her thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without his/her permission.

L'auteur a accordé une licence irrévocable et non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de sa thèse de quelque manière et sous quelque forme que ce soit pour mettre des exemplaires de cette thèse à la disposition des personnes intéressées.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège sa thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

ISBN 0-315-70500-0

Canada



UNIVERSITÉ D'OTTAWA  
UNIVERSITY OF OTTAWA

Je dois dire ici ma gratitude à  
Madame France MORRISSETTE,  
ma directrice de thèse,  
dont les critiques aimables mais fermes,  
vigilantes et avisées m'ont permis  
des rectifications essentielles

A Irène, mon épouse, en témoignage de  
reconnaissance pour son soutien, son  
dévouement et ses sacrifices.

TABLE DES MATIERES

	PAGE
SIGLES ET ABRÉVIATIONS .....	1
<u>INTRODUCTION GÉNÉRALE</u> .....	4
TITRE PRÉLIMINAIRE - LE PROBLEME DE LA CORRUPTION POLITIQUE .....	21
<u>CHAPITRE I: LE CONCEPT ET LES FORMES DE LA CORRUP- TION POLITIQUE</u> .....	22
I - LE CONCEPT DE CORRUPTION .....	22
II - LES FORMES DE LA CORRUPTION POLITIQUE .....	30
1. Le népotisme et le patronage .....	30
2. Le détournement de ressources publiques .....	33
3. Les pots-de-vin .....	41
<u>CHAPITRE II: LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION POLITIQUE</u> .....	45
I - LES CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES DE LA CORRUPTION POLITIQUE .....	45
II - LES CONSÉQUENCES POLITIQUES DE LA CORRUPTION POLITIQUE .....	46
III -LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CORRUPTION POLITIQUE .....	48
<u>CONCLUSION DU TITRE PRÉLIMINAIRE</u> .....	52
<u>PREMIERE PARTIE - L'ILLICEITÉ DE PRINCIPE DE LA CORRUPTION DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES PRIVÉES ET PUBLIQUES</u> .....	54
TITRE PREMIER: LA CORRUPTION POLITIQUE EN DROIT DU COMMERCE INTERNATIONAL ET EN DROIT PÉNAL INTER- NATIONAL .....	57
<u>CHAPITRE I: LA CORRUPTION POLITIQUE EN DROIT DU COMMERCE INTERNATIONAL</u> .....	58
I - LA JURISPRUDENCE ARBITRALE INTERNATIONALE SUR LA CORRUPTION .....	59
1. Le problème de la preuve du caractère illicite du paiement .....	60

2.	L'utilisation négative du concept d'ordre public international .....	64
3.	L'utilisation positive du concept d'ordre public international .....	67
II -	LES RECHERCHES INTERNATIONALES DE SOLUTIONS PRÉVENTIVES .....	71
1.	Les Principes Directeurs de l'OCDE .....	72
2.	La contribution de la CCI .....	73
2.1	Les mesures proposées aux gouvernements .....	75
2.2	Les mesures proposées aux milieux d'affaires .....	76
2.3	Le "Panel" .....	77
<u>CHAPITRE II:</u>	<u>LA CORRUPTION POLITIQUE EN DROIT PÉNAL</u> <u>INTERNATIONAL</u> .....	81
I -	LA RÉPRESSION DE LA CORRUPTION DANS LES SYSTEMES NATIONAUX .....	82
1.	La répression sous condition de réciprocité: l'exemple du droit pénal français .....	83
2.	La répression sans condition de réciprocité: l'exemple du droit pénal américain .....	85
2.1	Historique et contenu de la FCPA ....	85
2.2	Application et amendement de la FCPA-1977 .....	91
II -	LA COLLABORATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE PÉNAL .....	99
1.	La coopération policière: l'OIPC-Interpol contre la corruption .....	99
2.	Le projet d'Accord International sur les paiements illicites des Nations Unies ....	101
2.1	Historique du projet .....	101
2.2	Contenu du projet .....	103

<u>CONCLUSION DU TITRE PREMIER</u> .....	104
<b>TITRE DEUXIEME - LA CORRUPTION POLITIQUE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COUTUMIER</b> .....	106
<b>CHAPITRE I: LA POSITION DU DID: PRIMAUTÉ DE LA SOVERAINETÉ NATIONALE</b> .....	108
<b>I - HISTORIQUE ET CONTENU DU DID</b> .....	108
1. Historique du DID .....	108
2. Contenu et contestation des nouvelles règles .....	112
<b>II - CORRUPTION ET REJET DE TOUTES FORMES         D'INGÉRENCE DANS LES AFFAIRES DES ÉTATS</b> .....	115
<b>CHAPITRE II: LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COUTUMIER GÉNÉRAL: DROIT MORALISATEUR DES RELATIONS INTER- NATIONALES</b> .....	121
<b>I - LA CORRUPTION POLITIQUE EST CONTRAIRE AU         DROIT DES PEUPLES A L'AUTODÉTERMINATION         ÉCONOMIQUE ET AUX DROITS DE LA PERSONNE         HUMAINE</b> .....	122
1. La corruption politique constitue une infraction au droit des peuples à l'autodétermination .....	122
2. La corruption politique constitue une violation des droits individuels de la personne humaine .....	128
<b>II - LA RÉCEPTION DE LA THÉORIE DES "DETTES         ODIEUSES" EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC         COUTUMIER GÉNÉRAL</b> .....	131
1. Exposé de la théorie des "dettes odieuses" .....	132
2. Les applications de la théorie des "dettes odieuses" .....	134
<u>CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME</u> .....	138
<b><u>DEUXIEME PARTIE - LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC CON- VENTIONNEL FACE A LA CORRUPTION POLITIQUE: ÉTUDE DES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTRÔLE UTILISÉES DANS LES RELATIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT</u></b> .....	140

TITRE PREMIER - FINANCEMENTS PUBLICS MULTILATÉRAL ET RÉGIONAL ET CORRUPTION POLITIQUE: CAS DES RELATIONS DE LA BANQUE MONDIALE ET DE LA COM- MUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE AVEC LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....	144
<u>CHAPITRE I: LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE .....</u>	145
I - LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE .....	146
1. La coordination de l'assistance au déve- loppement par la Banque Mondiale .....	146
1.1 Les Consortiums, Groupes Consultatifs et Tables Rondes .....	146
1.2 Le cofinancement .....	149
2. La suprématie de fait de la Banque Mondiale dans la négociation des Accords de prêts ou de crédits .....	153
3. Les procédures de conclusion des Accords de financement de la Banque Mondiale .....	159
3.1 La conclusion des Accords de finance- ment de projet .....	160
3.2 La conclusion des Accords de Prêts à l'Ajustement Structurel ou Sectoriel .....	164
II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DES ACCORDS DE PRETS OU DE CRÉDITS .....	169
1. Les différentes procédures de passation des marchés financés par la Banque Mondiale .....	170
1.1 Le principe général: l'appel à la concurrence internationale .....	171
1.2 Les autres procédures de passation des marchés .....	174
1.3 Le suivi de l'application des règles de passation des marchés et la sanc- tion de leur inobservation par la Banque Mondiale .....	177

2.	Les conditions et procédures de décaissement des fonds résultant des prêts ou crédits .....	180
2.1	Le décaissement des prêts-projets ...	181
2.2	Le décaissement des prêts-programmes et des PAS .....	184
<b>CHAPITRE II: L'ASSISTANCE FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE AUX PAYS SUBSAHARIENS .....</b>		<b>187</b>
<b>I - CADRES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA COOPERATION CEE-ACP .....</b>		<b>187</b>
1.	La base juridique de la coopération CEE-ACP .....	187
2.	Les instruments de la coopération financière CEE-ACP .....	190
2.1	Le Fonds Européen de Développement ..	190
2.2	Les interventions de la Banque Européenne d'Investissement dans la coopération CEE-ACP .....	192
<b>II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'ASSISTANCE FINANCIERE DE LA CEE .....</b>		<b>195</b>
1.	La procédure de programmation de l'aide .....	195
2.	La mise en oeuvre de l'aide communautaire et les autres mécanismes de contrôle .....	200
2.1	La procédure de conclusion des accords de financement .....	200
2.2	Les organes de gestion du FED .....	202
2.3	Les règles et la procédure de passation des marchés .....	205
2.4	Les procédures de paiements .....	211
<b><u>CONCLUSION DU TITRE PREMIER</u> .....</b>		<b>213</b>
<b>TITRE DEUXIEME - L'ASSISTANCE BILATERALE AU DEVELOPPEMENT FACE A LA CORRUPTION POLITIQUE: CAS DES RELATIONS D'ASSISTANCE FINANCIERE DE LA FRANCE ET DU CANADA AVEC LES PAYS SUBSAHARIENS .....</b>		<b>215</b>

<b>CHAPITRE I: L'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE AUX PAYS SUBSAHARIENS</b> .....	216
<b>I - LES CADRES INSTITUTIONNEL ET         JURIDIQUE</b> .....	217
1. Le cadre institutionnel de la coopération franco-africaine .....	217
1.1 L'absence d'un organe de coordination .....	217
1.2 Les institutions économiques et financières .....	221
2. Le cadre juridique de la coopération franco-africaine .....	224
2.1 Les accords généraux de base ou accords de coopération .....	224
2.2 Les conventions de financement et de prêts .....	230
<b>II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE         L'ASSISTANCE FINANCIERE FRANÇAISE</b> .....	231
1. Le contrôle du choix des projets et programmes financés .....	232
1.1 Les procédures de contrôle du choix des projets et programmes financés .....	232
1.2 Les obstacles au déroulement normal de ces procédures .....	234
2. Les règles de passation des marchés .....	238
<b>CHAPITRE II: L'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DU CANADA EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE</b> .....	242
<b>I - LES CADRES POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE         L'ASSISTANCE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	243
1. Le cadre politique de l'aide canadienne ..	243
1.1 La coopération canado-africaine, une "coopération marginale"? .....	244
1.2 L'évolution récente de la politique canadienne d'APD .....	247

2. Le cadre institutionnel de l'aide canadienne .....	251
II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTRÔLE DE L'APD DU CANADA .....	255
1. Le recours à des engagements de soft law .....	256
2. La maîtrise de la passation des marchés ..	263
<u>CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME</u> .....	266
<u>CONCLUSION GÉNÉRALE</u> .....	268
<u>ANNEXE I</u> : Projet d'accord international sur les paiements illicites .....	273
<u>ANNEXE II</u> : Procédures d'examen par la Banque Mondiale des décisions concernant la passation des marchés .....	279
<u>ANNEXE III</u> : Accord Général entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Sénégal concernant la coopération au développement .....	281
<u>BIBLIOGRAPHIE</u> .....	287

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique (Conventions de Lomé)
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies
APD	Assistance (ou Aide) Publique au Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique (France)
CCDAA	Conférence de Coordination du Développement de l'Afrique Australe
CCI	Chambre de Commerce Internationale de Paris
CEAO	Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté Economique Européenne
CPAECE	Comité Permanent des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur (Chambre des Communes du Canada)
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DID	Droit International du Développement
DOJ	Department of Justice (Gouvernement Fédéral des Etats-Unis)
EAMA	Etats Africains et Malgache Associés (Conventions de Yaoundé)
ECOSOC	Conseil Economique et Social des Nations Unies
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération (France)
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act (Etats-Unis)
FED	Fonds Européen de Développement

FMI	Fonds Monétaire International
IDA	Association Internationale pour le Développement
ILM	International Legal Materials
JDI	Journal du Droit International (CLUNET)
JOCE/OJEC	Journal Officiel des Communautés Européennes/Official Journal of the European Communities
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
M.T.M.	Marchés Tropicaux et Méditerranéens
NOEI	Nouvel Ordre Economique International
OCDE/OECD	Organisation de Coopération et de Développement Economiques/Organization for Economic Co-operation and Development
OIPC- INTERPOL	Organisation Internationale de Police Criminelle
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies (ou Nations Unies)
PAS	Prêt à l'Ajustement Structurel
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PNB	Produit National Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PUF	Presses Universitaires de France
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RJPIC	Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération
SEC	Securities Exchange Commission (Etats-Unis)
SFDI	Société Française pour le Droit International

UNESCO      Organisation des Nations Unies pour l'Education, la  
              Science et la Culture

UNICEF      Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

USCA        United States Congressional and Administrative News

**INTRODUCTION GÉNÉRALE**

La corruption est un "phénomène universellement répandu" bien qu'il soit, "paradoxalement", "unaniment réprouvé".<sup>1</sup>

La corruption est de tous les temps et se rencontre sous tous les cieux; sa naissance a pu être située au temps des premiers êtres humains et des premiers échanges.<sup>2</sup> Certains chercheurs ont découvert qu'elle figurait, déjà, au nombre des infractions prévues et punies par la "Lex Julia" promulguée sous le règne de CESAR; le "Code Justinien" ne l'a pas non plus ignorée.<sup>3</sup> L'histoire plus proche abonde aussi de cas de corruption commise, spécialement, par des hommes politiques. Nous pouvons mentionner, au hasard, les exemples de RICHELIEU et de COLBERT, deux hommes politiques de l'Ancien Régime français qui s'étaient servi de leur position de pouvoir pour accumuler des fortunes personnelles.<sup>4</sup> La corruption était également bien connue dans les sphères du pouvoir à Florence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles de notre ère.<sup>5</sup> On a aussi rapporté que, pour s'assurer la collaboration des chefs traditionnels africains

---

<sup>1</sup> Bruno OPPETIT. Le paradoxe de la corruption à l'épreuve du droit du commerce international. Journal du Droit International (J.D.I.) Volume 114, 1987, p. 5.

<sup>2</sup> Anne HÉRITIER. Les pots-de-vin Genève, Librairie de l'Université, Georg & C<sup>ie</sup> S.A., Mémoires publiés par la Faculté de Droit de Genève volume no 67, 1981, p. 33.

<sup>3</sup> Ilhan TEKELI et Gencay SAYLAN. A Theory of Corruption. Los Angeles, University of California, 1975, p. 6.

<sup>4</sup> Voir Interview de Jean-François BAYART in Jeune Afrique no 1484 du 14 juin 1989.

<sup>5</sup> Voir sur ce point J.C. WAQUET. De la corruption: morale et pouvoir à Florence aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Paris. Fayard 1984.

à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les colonisateurs européens n'hésitaient pas à les corrompre.<sup>6</sup>

A notre époque, I.T.T., Lockheed, Boeing sont autant de noms de très grandes firmes multinationales américaines, mais aussi de grosses affaires de corruption politique qui réveillent sans doute des souvenirs.<sup>7</sup> L'actualité immédiate ne nous prive pas non plus de son lot de faits de corruption: du Japon à la Turquie, en passant par la Chine et l'Union Soviétique, le phénomène est omniprésent.<sup>8</sup> Même les États-Unis d'Amérique, le pays de la "Foreign Corrupt Practices Act"<sup>9</sup> n'ont pu totalement s'affranchir de leurs "rotten apples" de l'intérieur. On signale en effet que, là-bas, les méfaits de certains serviteurs de la loi (agents de police et juges) indéliçats connaissent une croissance continuelle.<sup>10</sup> Il n'est donc pas, a priori, surprenant d'apprendre que la corruption des personnalités politiques est aussi connue dans les pays de

---

<sup>6</sup> Robert WILLIAMS. Political Corruption in Africa. Aldershot (U.K.), Gower, 1987, p. 47.

<sup>7</sup> Pierre BOLLE. Pratiques de corruption et transactions commerciales internationales. Revue Internationale de Droit Pénal, volume 53, 1982, p. 352.

<sup>8</sup> BAYART in Jeune Afrique no 1484 du 14 juin 1989 précité.

<sup>9</sup> Voir infra pp.85 ss.

<sup>10</sup> Bruce L. BENSON. Corruption in law enforcement: one consequence of "the tragedy of the commons" arising with public allocation processes. International Review of Law and Economics volume 8, No. 1, June 1988 p. 82.

l'Afrique subsaharienne.<sup>11</sup>

Cependant, si malgré sa fréquence, la corruption politique s'est accompagnée du progrès économique, par exemple, en Asie du Sud-Est,<sup>12</sup> si elle n'a porté aucune atteinte à l'équilibre économique et politique des États-Unis d'Amérique,<sup>13</sup> en Afrique au sud du Sahara il en est tout autrement.

Depuis quelques années, en effet, l'Afrique subsaharienne est confrontée à d'énormes problèmes dans ses efforts pour atteindre

---

<sup>11</sup> Nous désignons, dans la présente thèse, par les expressions Afrique subsaharienne et Afrique au sud du Sahara tous les pays ou États du continent africain et des îles voisines (à savoir à l'Est, dans l'Océan Indien, Madagascar, La Réunion, l'île Maurice, Les Comores et les Seychelles et, à l'Ouest dans l'Océan Atlantique, Sao-Tome-et-Principe et les îles du Cap-Vert) à l'exclusion, au Nord, des cinq pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Égypte) et, au Sud, de la République d'Afrique du Sud ainsi que de la Namibie qui vient juste d'accéder à l'indépendance (le 21 mars 1990 - voir le quotidien *Le Devoir* de ce même jour à ce propos). Cette délimitation géographique qui comprend quarante cinq États indépendants est conforme à la terminologie de la Banque Mondiale (voir carte géographique de cette région avec les divisions étatiques in Banque Mondiale. Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-90, Banque Mondiale, Washington, D.C., 1986, 2<sup>e</sup> page). Par ailleurs tous ces quarante cinq pays sont associés à la Communauté Économique Européenne dans le cadre de la Convention de coopération entre les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté Économique Européenne (Convention CEE-ACP ou Convention de Lomé, voir infra pp. 187 ss; voir Le Courrier ACP-CEE no 118 Novembre-Décembre 1989, à la deuxième page de la couverture, pour la carte géographique et la liste des pays africains parties à la Convention de Lomé).

<sup>12</sup> BAYART in Jeune Afrique no 1484 du 14 juin 1989 précité.

<sup>13</sup> WILLIAMS, op.cit., p.2.

le développement économique et social.<sup>14</sup> Les pays de cette région du monde se trouvent même, actuellement, dans une situation de régression économique croissante et alarmante.<sup>15</sup> Comme si cette

---

<sup>14</sup> Nous entendons ici développement économique et social, ou développement tout court, conformément à la définition de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Résolution 35/56 du 5 décembre 1980 sur la Stratégie Internationale du Développement pour la Troisième Décennie des Nations Unies pour le Développement, paragraphe 8, in Hubert THIERRY. Droit des Relations Internationales, Traités, Résolutions, Jurisprudence, Textes choisis. Paris, Montchrestien, 1984, p. 608), "le processus" dont "l'objectif final ... est l'augmentation constante du bien-être de la population ...". Nous pouvons rapprocher de cette définition celle, plus précise cependant, de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI); selon cet organisme du gouvernement canadien, le développement peut être conçu comme un "processus évolutif par lequel les sociétés se transforment de manière à pouvoir satisfaire" de façon "prolongée aux besoins de leur population, en s'appuyant principalement sur leurs propres ressources et valeurs". (Voir ACDI Rapport Annuel 1986-1987. Ottawa; Approvisionnements et Services, 1987, p. 12).

<sup>15</sup> Pour l'ensemble de la région africaine, c'est-à-dire le Maghreb compris, de 1980 à 1988 le niveau de revenu par habitant, déjà très bas, a baissé d'environ 2,6% par an et est situé présentement aux alentours de 565 DOLLARS U.S. (sauf précision, nous ne visons que le DOLLAR U.S. c'est-à-dire le Dollar des États-Unis d'Amérique dans cette thèse) contre 752 DOLLARS U.S. en 1980. L'investissement est passé de 25,2% du Produit Intérieur Brut (P.I.B.), à la fin des années 1970, à 15,8% en 1988 ce qui, a-t-on souligné, pour de nombreux pays signifie la négation du stock de capital existant. Les taux de croissance des exportations et des importations sont passés de 11,2 et 1,9% en 1978 à 3,8 et 3,3% en 1988; les déficits des balances de paiements, qui étaient de 3,9 milliards de DOLLARS en 1980, ont atteint 20,3 milliards de DOLLARS en 1988. L'inflation est passée de 15% en 1980 à 21,3% en 1988. La dette extérieure, qui se chiffrait à 48,3 milliards de DOLLARS en 1978, s'est monté à 230 milliards de DOLLARS en 1988 avec un service qui absorbe en moyenne 40% des recettes d'exportation (100% pour certains pays). En 1988, l'encours de cette dette africaine représentait 81% du Produit Intérieur Brut (P.I.B.) et plus de 314% des exportations de biens et

très malheureuse contre-performance ne suffisait pas "les perspectives à long terme paraissent", par surcroît, "sombres".<sup>16</sup> Pourtant l'Afrique subsaharienne ne manque pas de ressources. Elle regorge

---

services des pays concernés, chiffres considérablement plus importants que ceux des pays les plus lourdement endettés lesquels sont, respectivement, de 50 et 270%. S'agissant plus précisément de l'Afrique subsaharienne, la dette extérieure a été évoluée en 1989 à 143 milliards de DOLLARS, c'est-à-dire un montant qui dépasse le P.N.B. de la région. Les résultats de cette fresque chiffrée sont: 30 millions de chômeurs (c'est-à-dire plus de 13% de la main-d'oeuvre) dans le secteur salarié dit moderne, 95 millions de personnes sous-employées, baisse de 25% des salaires réels, 162 millions d'analphabètes en 1985 contre 124 millions en 1960, baisse de la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé, 26% des africains sont sous-alimentés ou mal nourris, retour en force des maladies endémiques vaincues dans les années 1970, décès quotidien de 10.000 enfants pour causes de malnutrition ou d'impossibilité d'accéder aux soins élémentaires de santé, trois quarts des africains sont touchés par la pauvreté - une pauvreté plus accentuée qu'il y a trente ans. Voir sur ces renseignements Adébayo ADEDEJI (Secrétaire Général Adjoint des Nations Unies et Secrétaire Exécutif de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique). Allocution prononcée devant le Comité Permanent des Affaires Étrangères et du Commerce extérieur (CPAECÉ) de la Chambre des Communes du Canada le 24 octobre 1989, in Procès-verbaux et témoignages devant le CPAECÉ, Fascicule no 18 du mardi 24 octobre 1989, Ottawa, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada 1989 pp. 27, 28 et 34; voir aussi Croissance des Jeunes Nations no 325 de mars 1990 p. 5 - Précisons aussi que de 17 en 1978, le nombre des pays africains classés dans la catégorie des Pays les Moins Avancés (P.M.A.) est passé en 1988 à 28; tous les P.M.A. africains sont situés au sud du Sahara (ADEDEDJI, loc.cit., p. 28; Courrier ACP-CEE de novembre-décembre 1989 déjà cité p. 2).

<sup>16</sup> Banque Mondiale. Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara. Banque Mondiale, Washington, D.C., 1984, Avant-Propos de A.W. CLAUSEN, p. V.

de richesses de toutes sortes.<sup>17</sup> Comment les pays subsahariens ont-ils donc pu arriver à la situation actuelle? Plusieurs handicaps économiques ont été identifiés comme constituant les causes du mal. Ainsi, on a cité la sécheresse et la désertification croissante éprouvées dans la région sahélienne du continent depuis le milieu des années 1970, les chocs pétroliers successifs, l'abandon du développement agricole, la forte croissance démographique, la dégradation des prix internationaux des matières premières, le fardeau

---

<sup>17</sup> Le sous-sol de l'Afrique subsaharienne contient plus de la moitié des réserves connues d'or de la planète, la quasi-totalité des diamants commercialisables, d'importants gisements de cuivre, de fer, de chrome, de zinc, de bauxite, d'uranium et de beaucoup d'autres minéraux indispensables à l'industrie moderne et on estime à 40% du potentiel mondial ses capacités hydro-électriques. (Voir leonard LAZAR. Transnational Economic and Monetary Law. Transactions and contracts. Binder 5, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications inc., p. 4c.1.002) - Par ailleurs, malgré l'accroissement rapide, peut-être même trop rapide, de sa population et l'extrême jeunesse de celle-ci, l'Afrique est dans l'ensemble sous-peuplée; certains analystes, allant à contre-courant de l'opinion dominante animée par la Banque Mondiale, spécialement, n'hésitent pas à classer la démographie au rang des richesses de l'Afrique (Ibid., p. 4c.1.003. Béchir Ben YAHMED, Parlons-en in Jeune Afrique no 1271 du 15 mai 1985, p. 9; sur la thèse de la Banque Mondiale voir, entre autres, Banque Mondiale - Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action, Banque Mondiale, Washington, D.C., 1981, p. 28 ss). A propos des richesses de l'Afrique subsaharienne, population non comprise bien évidemment, la Banque Mondiale a écrit: "la vieille image de l'Afrique recelant de vastes richesses naturelles se précise de jour en jour, bien que leur exploitation ne fasse que commencer" (Ibid., p. 18).

de la dette extérieure.<sup>18</sup> La dégradation des cours mondiaux des matières premières est un problème réel et bien connu qui affecte gravement l'économie des pays subsahariens.<sup>19</sup> Mais en dépit de la gravité de ce problème - qui, somme toute, n'est pas spécifique à l'Afrique subsaharienne - et de la matérialité des autres handicaps énumérés, force a été de retenir la "détérioration de la gestion économique" comme une cause majeure de la mauvaise situation économique et sociale actuelle de l'Afrique.<sup>20</sup> Pour appeler les choses par leur nom, la "détérioration de la gestion

---

<sup>18</sup> Ibid. p. 28; Voir aussi Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Twenty five years of development co-operation. A review. Paris, OECD, 1985, p. 20.

<sup>19</sup> Il y a quatre ans, en 1986, les termes de l'échange se sont détériorés, pour l'ensemble de l'Afrique (c'est-à-dire pour l'Afrique subsaharienne et le Maghreb), de 32% alors que le pouvoir d'achat provenant des recettes d'exportations diminuait d'une proportion passant de 26 à 30% pour la même période (Source: Banque Mondiale, citée par A.C.D.I., Op.cit., p. 13); en 1988, les cours de gros des principales exportations de l'Afrique (y compris le pétrole) n'ont constitué que 54,2% de leurs niveaux de 1980 et, à ce jour, on entrevoit "aucune évolution positive" dans ce domaine (ADEDEDJI, loc.cit., p. 34s).

<sup>20</sup> Banque Mondiale - Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara - Banque Mondiale, Washington, D.C. 1984, p. 29 - Voir aussi Pierre LENDELL-MILLS, Ramgopal AGARWALA et Stanley PLEASE - L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable (Principales conclusions d'une nouvelle étude de la Banque Mondiale qui examine la situation de la région au cours des trente dernières années et des trente années à venir) in Finances et Développement. Décembre 1989, p. 26 (ces auteurs parlent de "politiques mal conçues et une médiocre gestion économique"); voir également organisation de Coopération et de Développement Économiques (O.C.D.E.). Coopération pour le Développement, Rapport 1989, Paris, 1989, p. 79.

économique" ou la "médiocre gestion économique" ainsi visée doit s'entendre principalement de la corruption des responsables politiques de l'Afrique subsaharienne.<sup>21</sup>

Pour essayer de sortir leurs pays de la crise, les dirigeants africains ont recouru, pour la plupart, à la mise en place de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel sous l'égide du Fonds Monétaire International (F.M.I.) et de la Banque Mon-

---

<sup>21</sup> Bien qu'on étudie plus souvent la corruption des "fonctionnaires" africains en général (voir, entre autres: Hyacinthe SARASSORO - la corruption des fonctionnaires en Afrique: étude de droit pénal comparé, Paris, Economica, 1979; Monday U. EKPO - Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa Towards a Search for Causes and Consequences, Washington, D.C., University of America, 1979. L'ouvrage de EKPO est un recueil de 20 études différentes de différents auteurs sur la question), nous nous bornerons à considérer essentiellement dans le présent travail la corruption que nous qualifions de politique. Nous excluons ainsi du champ de notre étude la corruption reprochable aux fonctionnaires subalternes que nous distinguons des personnalités politiques, c'est-à-dire des personnalités qui exercent aux plus hauts niveaux (gouvernement, administrations centrales civiles ou militaires, directions d'établissements publics) l'autorité de l'État. Ces dernières sont les "responsables politiques" dont nous parlerons du comportement. Nous faisons ce choix pour plusieurs raisons. D'abord, les droits internes des États africains ont, d'une façon générale, prévu diverses sanctions contre la corruption des fonctionnaires (voir par exemple l'ouvrage de SARASSORO précité pour le droit pénal positif de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali et du Zaïre) et il appartient, justement, aux responsables politiques de veiller à leur application. Tout manquement observé à ce niveau ne fait qu'ajouter à leur responsabilité. En outre, les fonctionnaires de catégories inférieures tirent, le plus souvent, le courage et même la justification de leurs actes de corruption du comportement peu exemplaire des responsables politiques (voir dans ce sens BOLLE loc.cit., p. 341). Enfin, les "petits fonctionnaires" n'ont pas d'influence à vendre sur le plan international.

diale;<sup>22</sup> à la fin de l'année 1989, trente des quarante cinq pays de la région étaient engagés dans ces programmes.<sup>23</sup> L'application desdits programmes accroît les besoins de financement<sup>24</sup> et la satisfaction de ces besoins relève, pour l'essentiel, inévitablement de l'assistance publique étrangère ou internationale, c'est-

---

<sup>22</sup> Nous employons ici l'expression Banque Mondiale pour désigner, sauf précision, à la fois la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) et l'Association Internationale pour le Développement (IDA) qui lui est affiliée. La BIRD a une autre filiale, la Société Financière Internationale (S.F.I.). On peut également mentionner deux autres organismes relevant de la BIRD: le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) et l'Agence Multilatérale pour la Garantie des Investissements (A.M.G.I.) qui, à la différence de la Banque et de ses deux filiales, n'ont pas pour mission d'assurer directement des financements. Alors que la SFI a pour attribution d'encourager la croissance du secteur privé des pays en développement, la BIRD et l'IDA apportent une assistance technique et financière destinée, principalement, à des projets spécifiques dans les secteurs public et privé. Même si l'IDA prête ses fonds uniquement aux gouvernements (la BIRD peut aussi prêter son concours financier à des entreprises privées avec la garantie du gouvernement intéressé), ses opérations répondent aux mêmes procédures que celles de la Banque - Voir Henri BRETAUDEAU - La Banque Mondiale, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), (Que sais-je no 2330) 1986, pp. 9-16, 44 ss., 114; Roberto LAVALLE. La Banque Mondiale et ses filiales (Préface de Wolfgang FRIEDMANN), Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.D.J.), Bibliothèque de droit international, 1972, pp. 22-31; Banque Mondiale - Manuel de décaissement, Washington, D.C., 1986, p. 1.

<sup>23</sup> Bulletin de l'Afrique Noire (B.A.N.) no 1467 du 21 septembre 1989, p. 11.

<sup>24</sup> Banque Mondiale. Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara, Op.cit., p. 8; OCDE, Coopération pour le Développement. Rapport 1986. Paris, OCDE, 1986, p. 21.

à-dire de l'aide publique au développement (APD).<sup>25</sup> Il ne peut en être autrement du moment où les revenus procurés par les matières premières ont drastiquement baissé et que la cote de crédit des pays concernés sur les marchés financiers internationaux n'est pas ou n'est plus, selon les cas, des meilleures.<sup>26</sup> La Banque Mondiale s'est d'ailleurs portée fort pour cette augmentation de l'A.P.D. aux pays africains engagés dans des réformes économiques.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> L'expression Aide Publique au Développement (A.P.D.) doit s'entendre ici dans le sens que lui donne le Comité d'Aide au Développement (CAD), de l'OCDE. D'après cet organisme:

"Par aide publique au développement (APD), on entend tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays en développement (et aux institutions multilatérales) par des organismes publics, y compris les collectivités locales, ou par leurs organismes gestionnaires, et qui répond aux critères suivants:

- i) Être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement; et
- ii) Être assortis de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent. Pour calculer l'élément de libéralité d'une opération d'APD, on utilise un taux d'actualisation de 10 pour cent."

Voir OCDE. Coopération pour le Développement. Rapport 1987, Paris 1988, p. 205.

<sup>26</sup> Voir Banque Mondiale - Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-91, Op.cit., p. IV; voir aussi Benjamin A.B. WAGNER - U.S. Economic Assistance Policy and the Crisis in Sub-Saharan Africa: the Need for a New Approach in New York University, Journal of International Law and Policy, vol. 18, 1986, p. 1381.

<sup>27</sup> Banque Mondiale. Les besoins financiers de l'Ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne, Op.cit., p. 45 - OCDE. Coopération pour le développement. Rapport 1986. Paris 1987, p. 21.

Pourtant, à en croire le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, une "utilisation massive de l'aide" dans le passé n'a pu empêcher le déclin économique éprouvé aujourd' hui là-bas.<sup>28</sup> Dans ces conditions, on peut se demander s'il ne s'agit pas, une nouvelle fois, de verser les ressources d'aide dans le tonneau des Danaïdes africain. Cette préoccupation doit être également partagée par les africaines et africains d'une part, et les donateurs étrangers ou internationaux, d'autre part. Les populations africaines sont concernées parce que, évidemment, ce sont elles qui répondent en définitive<sup>29</sup> des dettes contractées par leurs gouvernements; mais l'expérience a montré qu'elles ne profitent pas toujours des emprunts qui les génèrent.<sup>30</sup> Quant aux gouvernements et organismes donateurs d'aide, ils doivent rendre compte de leur

---

<sup>28</sup> OCDE. Rapport 1989, précité p. 79.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, sur ce point les analyses de G. FRANKENBERG et de R. KNIEPER dans leur article intitulé "Problèmes juridiques du surendettement des pays du Tiers Monde. Actualité de la doctrine des "dettes odieuses" in Recueil PENANT vol. 95, 1985 pp. 9-36. Ces deux auteurs ont notamment relevé que "D'après la doctrine et la pratique dominantes, la responsabilité d'exécution des contrats incombe aux États, c'est-à-dire à l'ensemble de leurs ressortissants en tant qu'entité sociale et communauté souveraine de droit ... La situation intérieure de domination, les conditions de vie et la défaillance de l'État sont occultées au nom de l'intérêt supérieur de la sécurité des relations juridiques internationales et de la protection des créanciers: le peuple constitué en État doit fondamentalement payer pour le comportement de ses dirigeants politiques élus ou non ..." Voir pp. 19 et 20.

<sup>30</sup> Voir, entre autres, sur ce point Bernard SNOY. L'endettement du Tiers-Monde et le rôle de la Banque Mondiale in Reflets et Perspectives de la vie économique. Tome XXV, no 1, 1986, p. 9.

gestion et du sort fait aux ressources qu'ils allouent aux pays en développement à leurs contribuables ou à leurs mandants. Encore faut-il préciser que certains des donateurs d'aide ne furent pas totalement étrangers aux difficultés actuelles des pays subsahariens; en acceptant ou même en exerçant des "pressions" sur les gouvernants africains pour financer des projets manifestement voués à l'échec dès le départ, ils ont favorisé le désastre.<sup>31</sup> Cependant, après la dénonciation sévère et répétée de la collusion coupable de ces derniers avec les gouvernants africains par la Banque Mondiale<sup>32</sup> on peut désormais s'attendre - spécialement en ce qui concerne les donateurs d'APD - à un plus grand souci de responsabilité et de sûreté de leur part dans l'attribution des prêts ou des subventions.

Dans ce sens, étant donné que l'assistance<sup>33</sup> au développement

---

<sup>31</sup> Ibid. - C'est la Banque Mondiale, elle-même, qui a parlé des "pressions" exercées par les "bailleurs de fonds" in Banque Mondiale - Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara. Banque Mondiale, Washington, D.C. 1984, pp. 29 et 45. Il faudra toutefois préciser que l'expression "bailleurs de fonds" employée ici s'entend aussi du "système bancaire international". Voir sur ce point Kathie L. KRUMM. La dette extérieure de l'Afrique au sud du Sahara, Banque Mondiale, Washington, D.C., Documents de travail de la Banque Mondiale n° 741F, 1985, p. 10.

<sup>32</sup> Banque Mondiale. Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara, Op.cit. Voir aussi Banque Mondiale - Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-90, Op.cit. p. 30 à titre d'exemples.

<sup>33</sup> Nous employons dans le présent travail comme synonymes les mots assistance, aide et coopération bien que tous les auteurs ne s'entendent pas sur cette équipollence. Pour NGUYEN QUOC, DAILLIER et PELLET, par exemple, les mots assistance ou aide, admis à égalité, doivent être

repose toujours sur une base volontaire<sup>34</sup> et trouve donc son expression dans des instruments juridiques généralement bien établis, il nous paraît particulièrement intéressant d'étudier les précautions prises dans le cadre des conventions d'aide pour prévenir le mauvais emploi des ressources apportées par le donneur. Nous allons nous employer ici à cette étude en nous intéressant uniquement à l'assistance financière<sup>35</sup> qui, à notre avis, se prête le mieux à une analyse juridique du problème de la corruption politique. Pour être assez précis dans notre travail, nous allons retenir un exemple d'assistance multilatérale - les interventions de la Banque Mondiale<sup>36</sup> -, un exemple d'assistance fournie par une organisation

---

préférés au mot coopération parce que ce dernier terme signifie, à leur avis, faussement une réciprocité de prestations entre partenaires égaux (NGUYEN QUOC DINH, Patrick DAILLIER et Alain PELLET Droit international public, Paris, L.G.D.J., 2<sup>e</sup> édition 1980 no 677, page 750 - voir aussi Alain PELLET. Le droit international du développement, Paris, P.U.F., Que sais-je? no 1731, 2<sup>e</sup> éd. 1987 p. 87). Sans entrer ici dans ce débat, nous relevons tout simplement que les trois termes sont d'usage courant et servent de toutes les manières à désigner une seule et même réalité. Par ailleurs, nous nous intéressons dans ce travail uniquement à l'assistance financière (de source publique) qui le mieux, d'après nous, se prête à l'étude du problème de la corruption politique. Nous n'évoquerons donc pas ici l'assistance technique et l'aide alimentaire.

<sup>34</sup> En principe, aucun État ne peut se voir imposer une aide ou être obligé de consentir une aide spécifique - voir NGUYEN QUOC et autres, Op.cit., no 681, p. 758.

<sup>35</sup> Voir note 33, in fine.

<sup>36</sup> L'exemple la Banque Mondiale nous semble tout à fait indiqué parce que cette institution financière internationale, qui a assuré 62.5% de tous les engagements multilatéraux effectués dans le monde en 1988 (Voir Nations Unies - Étude sur l'économie mondiale 1989. Tendances et politiques économiques actuelles dans le

régionale - la coopération financière entre la Communauté Économique Européenne (CEE) et les pays subsahariens<sup>37</sup> -, et, enfin, deux exemples d'assistance bilatérale - ceux de la France et du Canada.<sup>38</sup>

---

monde, Nations Unies, New York, 1989 p. 125), joue actuellement en Afrique subsaharienne un rôle cardinal tant par sa qualité de principale créancière de nombreux États de cette région, que celle d'interlocutrice incontournable pour toutes les questions financières et économiques relatives à ladite région (voir Jeune Afrique no 1501 du 9 octobre 1989 p. 52). Depuis 1981, notamment, la Banque Mondiale a effectué plusieurs et importantes études macro-économiques et sectorielles sur l'Afrique subsaharienne. Outre celles que nous avons déjà visées ci-dessus aux notes nos 11, 16 et 17 nous pouvons également citer les suivantes: Banque Mondiale. L'Afrique au sud du Sahara. Rapport intérimaire sur les perspectives et programmes de développement, Banque Mondiale, Washington, D.C., 1983. Banque Mondiale. L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable. Étude prospective à long terme. Banque Mondiale, Washington, D.C., 1989. Voir aussi le résumé de cette dernière dans l'article de LANDELL-MILLS et autres précité, note no 20). Spécialement, la Banque Mondiale conduit, en collaboration avec le F.M.I., les Programmes d'Ajustement Structurel qui encadrent désormais l'essentiel de l'APD consentie aux gouvernements des pays subsahariens (voir infra pp. 168 ss). Malgré la collaboration étroite qu'entretiennent dans ce cadre la Banque Mondiale et le F.M.I. (voir, par exemple, HIROYUKI, Hino - IMF - World Bank Collaboration in Finance and Development, September 1986, pp. 10-14; Nicholas KREMYDAS. The crossconditionality phenomenon - some legal aspects in The international lawyer Vol. 23, no. 3, Fall 1989, pp. 651-675; Dominique CARREAU - chronique de Droit international économique - Monnaie, A.F.D.I. 1988, p. 565-567) seules les interventions de la Banque consistent véritablement en financement du développement et méritent ici, d'après nous, l'attention. (Revoir l'article de HIROYUKI sur ce point).

<sup>37</sup> Comme nous l'avons mentionné ci-dessus à la note no 11 tous les 45 pays de l'Afrique subsaharienne sont parties à la Convention de Lomé.

<sup>38</sup> A la différence du Canada, la France est une ancienne puissance colonisatrice en Afrique. L'étude de leur assistance financière respective aux pays africains nous permettra, certainement, de mettre en lumière l'influence

Mais une étude juridique de la lutte internationale contre la corruption politique ne saurait être limitée, sans insuffisances, aux techniques de nature contractuelle employées dans ces rapports de Droit international public conventionnel. En effet, l'aide<sup>39</sup> financière au développement sert très largement à financer des marchés internationaux de travaux, de fournitures et de services; la corruption politique trouve sa meilleure occasion lors de la conclusion de ces marchés; ainsi se présente la nécessité de découvrir la réponse du Droit du commerce international à la corruption et, corrélativement, celle du Droit pénal international face à ce phénomène "unaniment réprouvé".<sup>40</sup> D'un autre côté, le Droit international public coutumier n'est pas muet sur le problème de la corruption. Le Droit du commerce international, le Droit pénal international et le Droit international public coutumier offrent

---

des considérations politiques dans l'organisation du contrôle de l'aide.

<sup>39</sup> Rappelons que le mot aide, que nous prenons dans ce travail comme un synonyme des mots assistance et coopération (voir ci-dessus note no 33), "désigne une opération procurant à un pays en voie de développement un avantage qu'il ne peut acquérir par les voies de l'échange" (d'après Hubert THIERRY, Serge SUR, Jean COMBACAU, Charles VALLEE Droit international public, Paris, Éditions Montchrestien, collection université nouvelle - Précis Domat, 2<sup>e</sup> édition 1979 p. 623). Ces auteurs rappellent (Ibid.) que l'aide est "difficilement remplaçable pour tous les pays en voie de développement et, plus encore, pour les plus défavorisés auxquels marchés commerciaux et investissements rentables ne sont pas accessibles". Sur l'APD plus précisément voir la définition ci-dessus note no 25.

<sup>40</sup> Voir note no 1.

contre la corruption, chacun en ce qui le concerne, des moyens<sup>41</sup> de lutte plus ou moins reçus dans la pratique. Pour être en mesure d'apprécier l'importance des techniques connues en Droit international public conventionnel, nous croyons devoir nous arrêter d'abord à l'examen de ces différents moyens juridiques. Mais, avant tout, il importe sans aucun doute de bien cerner le concept de corruption politique, d'en rechercher les manifestations et les conséquences. Notre développement sera entièrement conduit à la lumière des problèmes de la gestion publique en Afrique subsaharienne.

---

<sup>41</sup> En droit, on appelle moyens les "raisons alléguées par une partie à l'appui de sa demande en justice" (d'après Jacqueline BROMBERGER. Nul n'est censé ignorer la loi. Petit dictionnaire juridique, Paris, Librairies Techniques, 2<sup>e</sup> éd. 1967, p. 227). Le dictionnaire Robert retient à peu près la même définition: "raison de droit ou de fait invoquée devant le tribunal à l'appui d'une prétention".

## TITRE PRÉLIMINAIRE

## LE PROBLÈME DE LA CORRUPTION POLITIQUE

L'étude du problème de la corruption politique nous paraît impliquer, au préalable, une maîtrise du concept même de corruption politique ainsi que la description de ses manifestations. Nous pourrions, ensuite, essayer de déterminer en quoi la corruption met gravement à mal la réalisation des objectifs du développement en Afrique subsaharienne.

## CHAPITRE I: LE CONCEPT ET LES FORMES DE LA CORRUPTION POLITIQUE

Nous allons examiner les différentes formes de la corruption politique après une étude des définitions couramment proposées pour la notion de corruption.

### I - LE CONCEPT DE CORRUPTION

Dans une étude faite pour le compte de la Banque Mondiale en 1983, David GOULD et Jose AMARO-REYES ont relevé que l'examen systématique du phénomène de la corruption continue d'être confronté à des problèmes d'ordre conceptuel et méthodologique et que, à ce jour, il n'existe aucune définition communément admise pour la notion.<sup>42</sup> Un autre spécialiste de la question, le politologue Robert WILLIAMS, en était arrivé à la même conclusion. Ce dernier constate aussi que les différentes définitions de base proposées pour le mot corruption sont de trois catégories distinctes. Nous avons ainsi la corruption au sens organique ou biologique, la corruption au sens moral et, enfin, la corruption au sens juridique ou administratif.<sup>43</sup>

Quoi qu'il en soit, nous devons faire pour les besoins du présent travail le choix d'une définition claire, précise et, bien évidemment, c'est le sens juridique du terme qui nous préoccupera ici.

---

<sup>42</sup> David J. GOULD and Jose A. AMARO-REYES. The effects of corruption on administrative performance, The World Bank, Washington, D.C., World Bank staff working papers no. 580, 1983 p. 2.

<sup>43</sup> WILLIAMS, Op.cit., p. 12.

Dans ce sens du terme, Anne HERITIER, partisane d' "un concept suffisamment large qui soit utilisable dans différents domaines et qui permette d'englober le phénomène dans son ensemble"<sup>44</sup> conçoit la corruption comme "toute offre (ou demande) portant sur l'octroi d'un avantage caché, matériel et indû à l'employé d'un tiers dans le but d'influencer la volonté de ce tiers en faveur du donateur".<sup>45</sup> Elle "est, poursuit cet auteur, parfaite dès que les deux parties ont reconnu et accepté le principe de l'échange secret des prestations".<sup>46</sup> Pour compléter son concept "large", Madame HERITIER nous convie à assimiler la corruption au pot-de-vin. A son avis, "il n'existe pas de différences fondamentales entre ces deux notions".<sup>47</sup> Cette confusion de la corruption et du pot-de-vin, si elle n'est pas totalement inexacte, passe néanmoins, d'après nous, à côté d'un "concept suffisamment large".

Une autre définition de la corruption a été proposée par l'universitaire ivoirien SARASSORO dans une étude de droit pénal comparé concernant quatre pays subsahariens (La Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali et le Zaïre). D'après lui "... la corruption consiste essentiellement dans le fait pour un fonctionnaire ou une personne assimilée, de recevoir des particuliers des avantages matériels qui ne lui ont été consentis qu'à raison de ses

---

<sup>44</sup> HERITIER, Op.cit., p. 4.

<sup>45</sup> Ibid., p. 19.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid., p. 3.

fonctions, de la manière dont il les a exercées ou, au contraire, ne les a pas exercées".<sup>48</sup> Cette définition comporte quelques insuffisances pour ce qui nous concerne.<sup>49</sup> En premier lieu, la corruption ne consiste pas seulement à recevoir des avantages matériels des particuliers. C'est aussi, d'une façon générale, le fait que "... some public money is illicitly diverted for private gain".<sup>50</sup> Cela dit, on doit relever que SARASSORO faisait une étude de droit pénal positif et qu'il a, malgré tout, distingué d'une part "la corruption proprement dite" et, d'autre part, les infractions y "apparentées" ("le trafic d'influence", "l'ingérence dans les affaires ou commerces", "l'extorsion" et "l'oppression") ainsi que les infractions y "assimilées" ("le détournement de deniers publics", "la destruction de pièce par un fonctionnaire public").<sup>51</sup> Par ailleurs, le bénéfice obtenu dans une opération de corruption peut être aussi immatériel. Madame HERITIER a bien souligné l'existence dans la doctrine dominante, européenne notamment, de l'idée d'un bénéfice immatériel; mais, en raison de "son caractère flou" susceptible d'engendrer "un risque d'insécurité juridique", elle n'y souscrit pas personnellement.<sup>52</sup> Enfin, la définition de

---

<sup>48</sup> SARASSORO, Op.cit., p. 66.

<sup>49</sup> Elle ne se distingue d'ailleurs pas véritablement de la définition de HERITIER.

<sup>50</sup> World Bank - World development report 1983. World Bank, Oxford University Press 1983.

<sup>51</sup> SARASSORO, Op.cit., pp. 66-175.

<sup>52</sup> HERITIER, Op.cit., pp. 9-11.

SARASSORO nous met en face du problème de la signification des terme et expression "fonctionnaires" et "personnes assimilées" aux fonctionnaires.

En principe, d'après les textes pénaux étudiés par SARASSORO, le mot "fonctionnaires" et l'expression "personnes assimilées" désignent, relativement à la corruption passive,<sup>53</sup> tout employé de l'État ou des collectivités locales. Il importe peu que celui-ci soit investi d'un mandat électif ou non, qu'il appartienne à l'ordre administratif ou à l'ordre judiciaire, qu'il soit civil ou militaire, qu'il soit permanent ou temporaire et quel que soit son degré dans la hiérarchie.<sup>54</sup> On peut donc rapprocher l'expression "fonctionnaires ou personnes assimilées" de l'expression "agent public" retenue par le Conseil Économique et Social (ECOSOC) de l'Organisation des Nations Unies dans son "Projet d'Accord International sur les Paiements Illicites". Aux termes de l'article 2, paragraphe a, de ce projet d'accord:

"L'expression 'agent public' désigne toute personne, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qui est titulaire, au niveau national, régional ou local, d'une fonc-

---

<sup>53</sup> On appelle "corruption passive" le fait du fonctionnaire qui se laisse "acheter soit pour accomplir un acte de sa fonction, soit pour s'en abstenir". Elle se distingue de la "corruption active" qui s'entend du fait de la personne qui "achète" ainsi le fonctionnaire (voir SARASSORO, op.cit., p. 66). Il doit cependant être bien précisé qu'il n'y a pas que les fonctionnaires pour commettre une "corruption passive". On peut aussi envisager le cas de l'employé d'une entreprise privée corrompu (par exemple, voir HERITIER, op.cit., p. 17).

<sup>54</sup> SARASSORO, Op.cit., pp. 67ss.

tion législative, administrative, judiciaire ou militaire; ou qui, exerçant des fonctions publiques, est employée par une administration ou par un service ou organisme public ou administratif ou exerce autrement des fonctions publiques."<sup>55</sup>

Malheureusement, comme l'a constaté SARASSORO à l'étude de la jurisprudence pénale des pays choisis, seuls les "petits fonctionnaires" font le plus souvent l'objet de poursuite sur la base des textes qui répriment la corruption.<sup>56</sup> Autrement dit, si en Afrique subsaharienne les lois tendent à ne pas distinguer "petits fonctionnaires" et "personnalités politiques" pour la répression de la corruption, les décisions de justice n'en retiennent pas moins uniquement les premiers comme répondant à l'interprétation de l'expression "fonctionnaires ou personnes assimilées" proposée par SARASSORO.

Pour toutes ces raisons, nous ne saurions retenir ici la définition de SARASSORO. Cependant, nous devons préciser que nos reproches tiennent au fait que cet auteur, comme d'ailleurs Madame HERITIER, avait à se conformer, dans ses travaux, aux exigences du droit pénal qui appellent une précision stricte des incriminations. Sa définition est, du reste, très voisine de celle retenue dans le "Projet d'accord international sur les paiements illicites" des Nations Unies.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Nations Unies, Conseil Économique et Social - Document no E/1979/104 du 25 mai 1979, p. 3. Voir ce texte infra en Annexe I.

<sup>56</sup> SARASSORO, Op.cit., pp. 67-71 et spécialement p. 71.

<sup>57</sup> Voir référence supra note no 55.

En tout état de cause une appréhension à la fois simple et complète de la notion de corruption nécessite une définition véritablement large incluant, comme l'a suggéré le juriste anglo-saxon Robert SEIDMAN, "bribery, extortion, peculation and nepotism of public officials".<sup>58</sup> Joseph NYE, un autre chercheur anglo-saxon, nous propose une telle définition. D'après celui-ci:

"Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence."<sup>59</sup>

Cette définition juridique<sup>60</sup> a été retenue par Monsieur NYE dans le sens d'une conception étroite.<sup>61</sup> Elle est néanmoins plus large que celle de Madame HERITIER qui, pourtant, recherchait un "concept large". On perçoit ainsi, au passage, toute la mesure des difficultés qui font obstacle à une définition universelle de la notion de corruption.

On peut rapprocher la définition de NYE de celles de Stanislav ANDRESKI et de Samuel HUNTINGTON. Pour ANDRESKI le mot corruption

---

<sup>58</sup> Robert B. SEIDMAN. Why do people obey the law? The case of corruption in developing countries, in British Journal of Law and Society, vol. 5, 1978, p. 48.

<sup>59</sup> Joseph S. NYE. Corruption and political development: a cost-benefit analysis in Monday U. EKPO, Op.cit., p. 414. Également cité par WILLIAMS, Op.cit., p. 16.

<sup>60</sup> WILLIAMS, Ibid.

<sup>61</sup> L'auteur a, en effet, annoncé comme suit sa définition: "I will use a narrower definition which can be made operational". Voir NYE, loc.cit.

désigne "the practice of using the power of office for making private gain in breach of laws and regulations nominally in force".<sup>62</sup> Quant à HUNTINGTON, il considère que "corruption is behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends".<sup>63</sup> La proposition de Joseph NYE nous paraît, néanmoins, être la plus élaborée et la plus achevée bien que WILLIAMS l'eût très sévèrement critiquée.<sup>64</sup>

WILLIAMS estime, en effet, que la définition de NYE est indifférente aux activités des groupes de pression, souvent si puissants, et à la répartition injuste des richesses entre les ressortissants d'un même pays pour cause de discrimination politique. De même, WILLIAMS soutient que cette définition ignore les fins, priorités et moyens de l'action politique. Au surplus, ajoute WILLIAMS, il est loisible aux détenteurs du pouvoir politique de procéder à des manipulations juridiques ou législatives dans l'intention de présenter le produit de leur accaparement des richesses publiques comme répondant aux impératifs de l'intérêt général. En conséquence de tout cela, d'après WILLIAMS, la corruption telle que NYE l'a définie, c'est-à-dire la corruption dans son sens juridique, ne décrit qu'une espèce d'un genre très large de comportement politique répréhensible vécu, notamment, en Afrique subsaharienne.

---

<sup>62</sup> Stanislav ANDRESKI, *Kleptocracy as a system of government in Africa* in EKPO, *Op.cit.*, p. 275.

<sup>63</sup> Samuel P. HUNTINGTON. *Modernization and corruption*. *Ibid.* p. 313.

<sup>64</sup> WILLIAMS, *Op.cit.*, p. 17-20.

Pour lui, on ne pourrait valablement séparer la corruption du contexte qui la génère car la connaissance du phénomène doit être recherchée par delà les données du cadre juridique formel. Autrement dit ce que conteste en réalité WILLIAMS c'est le principe même d'une définition juridique du terme et non pas tant la pertinence de la définition de NYE. De toutes manières, quel que soit le bien-fondé de ces observations de WILLIAMS qui, du reste, reflètent avant tout les préoccupations du politologue qu'il est, la définition juridique du concept de corruption proposée par NYE nous paraît tout à fait admissible ici. C'est elle qui, à notre avis, traduit correctement et complètement la réalité politique subsaharienne.

D'abord, en employant l'expression large de "public role" NYE vise de façon certaine (et donc mieux que SARASSORO et son expression de "fonctionnaires et personnes assimilées") autant la corruption des fonctionnaires de toutes catégories que celle des personnalités politiques. D'un autre côté, NYE a raison de viser les considérations d'intérêt privé ("private-regarding") qui animent l'agent corrompu de même que les "pecuniary or status gains" que celui-ci recherche. L'auteur démontre ainsi que le bénéfice récolté n'est pas invariablement matériel dans une opération de corruption encore que bénéfice matériel et moral puissent toujours aller de pair.

Ceci posé, la corruption politique présente différentes formes dont l'examen et l'illustration s'avèrent nécessaires pour en compléter la connaissance.

## II - LES FORMES DE LA CORRUPTION POLITIQUE

Pour parfaire sa définition du concept de corruption, NYE a écrit que celle-ci comprend:

"... behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private regarding uses)".<sup>65</sup>

Nous pouvons retenir de cette énumération que la corruption prend principalement trois formes: la forme du pot-de-vin, celle du népotisme et du patronage et, enfin, celle du détournement de ressources publiques.

Après une étude succincte des pratiques de népotisme et de patronage, nous allons examiner le cas du détournement de ressources publiques et celui du pot-de-vin.

### 1 - Le népotisme et le patronage

Le népotisme consiste en l'attribution des postes de responsabilité politiques ou administratifs eu égard à l'appartenance familiale ou tribale des' attributaires et non en fonction des seuls mérites de ceux-ci.<sup>66</sup>

Juridiquement, le népotisme peut s'analyser, tout au moins en ce qui concerne les pays subsahariens héritiers de la tradition du droit français, comme une violation du principe général d'égalité

---

<sup>65</sup> NYE, loc.cit.

<sup>66</sup> P.F. GONIDEC et Alain BOCKEL. L'État africain Paris, L.G.D.J., Dakar-Abidjan; Nouvelles Éditions Africaines (NEA), Bibliothèque africaine et malgache Tome VIII, 1985 2<sup>e</sup> éd. p. 298.

devant la fonction publique. Ce principe régit le recrutement et la carrière (c'est-à-dire la rémunération, l'affectation, l'avancement, la cessation de fonction et la pension) des agents publics et exclut toute discrimination tenant au sexe, à la religion, à l'origine sociale ou raciale et aux opinions de ceux-ci. Seules des exceptions relatives à l'âge, à l'aptitude physique, à la moralité et à la nature de l'emploi sont admises à ce principe; mais, même dans les cas exceptionnels, l'intérêt du service doit prévaloir sur toutes autres considérations.<sup>67</sup>

Dans les faits, le népotisme demeure une réalité indéniable en Afrique subsaharienne. L'exemple le plus récent de pratique systématique de népotisme nous vient du Kenya. Dans ce pays les "dirigeants" se donnent pour habitude de "léguer leurs pouvoirs aux membres de leur famille".<sup>68</sup> Le chef de l'État Kenyan lui-même, Daniel ARAP MOÏ, n'est pas de reste puisqu'il confie "des postes importants en politique ou dans l'industrie à ses nombreux enfants, légitimes ou illégitimes".<sup>69</sup>

Lorsqu'un responsable politique africain place indûment un

---

<sup>67</sup> Voir Alain PLANTEY. Traité pratique de la Fonction Publique. Tome premier. Paris, L.G.D.J., 3<sup>e</sup> éd. 1971 pp. 149-166. Voir aussi, pour le Zaïre (alors Congo), Jacques de BURLEL. Précis de droit administratif congolais - 1 - Principes généraux. Kinshasa, Université Lovanium; Bruxelles, Maison Ferdinand LARCIER, 1969 pp. 117-120 - Jean-Claude GAUTRON et Michel ROUGEVIN-BAVILLE. Droit Public du Sénégal; Paris, Édition Pedone 1970 pp. 234-236.

<sup>68</sup> Croissance des Jeunes Nations no 325, mars 1990, pp. 4-5.

<sup>69</sup> Ibid.

ressortissant de sa tribu ou un membre de sa famille à un poste politique ou administratif ce n'est pas simplement pour "aider" l'intéressé ou pour obtenir les égards de la tribu. Ce n'est pas simplement pour rechercher une satisfaction morale dans un tel acte. C'est aussi, incontestablement, pour constituer une équipe assez homogène à la tête de l'entreprise d'enrichissement personnel que constitue, sans exception, pour ses tenants l'État africain actuel.<sup>70</sup>

Les pratiques de patronage<sup>71</sup> également observées en Afrique confirment, s'il en est besoin, cette assertion. Par le patronage les responsables politiques africains se constituent des bases de soutien pluri-ethniques en fondant ainsi "l'entraide sur l'échange

---

<sup>70</sup> Christian P. POTHOLM. La politique africaine. Théories et pratiques. Paris, Économica, 1981, pp. 175 et 240. Voir aussi Edgar PISANI. Pour l'Afrique, Paris, Éditions Odile Jacob, 1988, pp. 159-160; ce dernier écrit, entre autres, à propos des États africains: "... du pouvoir d'organisation, d'impulsion et de régulation, ils n'ont gardé que le pouvoir lui-même, au profit exclusif de castes dirigeantes et sous l'influence de puissances étrangères. C'est sans doute en Afrique que l'État est le moins perceptible dans ses fonctions traditionnelles de structuration de la société; c'est pourtant là qu'il est le plus omniprésent pour accaparer les richesses, décourager les efforts, étouffer les opinions et n'imposer que son autorité. Il est parvenu à cette extrémité: n'exister que pour se reproduire lui-même, indéfiniment "(Ibid.). M. PISANI était membre de la Commission des Communautés Européennes chargé du développement puis ministre français de l'agriculture.

<sup>71</sup> Le Dictionnaire alphabétique et analogique de la Langue française de Robert définit le mot "patronage" comme l'"appui donné par un personnage puissant ou un organisme".

plus que sur les liens primaires".<sup>72</sup> De cette manière, les liens interpersonnels et l'aspect solidaire font progressivement place à "l'échange pur", étape par excellence de la corruption.<sup>73</sup> L'évolution ainsi décrite permet de comprendre les octrois fantaisistes de marchés publics que faisait le gouvernement nigérian du Président Shehu SHAGARI non pas pour des motivations tribales, mais plutôt à titre de faveurs politiques. Les heureux attributaires de ces marchés se dépêchaient d'en percevoir le prix des caisses publiques avant même d'avoir entrepris l'incertain travail ou fourniture.<sup>74</sup>

Le patronage répond à la même analyse juridique que le népotisme.

Népotisme et patronage créent un cadre favorable à des détournements de ressources publiques et à la circulation sans obstacle des pots-de-vin.

## 2 - Le détournement de ressources publiques

Le détournement de ressources publiques constitue, au regard du droit pénal, un abus de confiance qualifié; il consiste, pour un agent public, à dissiper (c'est-à-dire à rendre la restitution du bien en cause impossible) ou à utiliser abusivement (ce qui

---

<sup>72</sup> Jean-François MEDARD. La spécificité des pouvoirs africains in revue Pouvoirs no 25, 1983, p. 18.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Oluwasegun OBEBE. The right to economic self-determination; Nigeria under the SHAGARI government in Temple International and Comparative Law Journal vol. 2, no 1 Fall/Spring 1987-88, p. 41.

suppose, entre autres, le refus de restituer un bien dont on a reçu l'usage ponctuel) des biens appartenant à une collectivité ou établissement public, ou confiés à la garde de ceux-ci à charge d'une utilisation déterminée.<sup>75</sup> Autrement dit, le détournement de ressources publiques doit s'entendre d'une appropriation indue de deniers ou d'autres biens appartenant, ou devant revenir, à l'État ou à d'autres collectivités ou établissements publics, ou confiés à leur garde.

En Afrique subsaharienne le détournement de deniers publics, spécialement, est une pratique courante et générale. Il est de notoriété publique internationale que, là-bas, le patrimoine public est confondu avec ceux des gouvernants au profit de ces derniers.<sup>76</sup> C'est ainsi qu'un ancien ministre des finances du Bénin a publiquement déclaré que les responsables politiques du pays ont placé dans des comptes bancaires personnels à l'étranger l'équivalent de ses recettes budgétaires annuelles.<sup>77</sup> Donnant indirectement des indications sur la source de l'incroyable fortune de ces politiciens marxistes-léninistes qui ont gouverné sans partage le pays

---

<sup>75</sup> SARASSORO, Op.cit., pp. 127, 155-157.

<sup>76</sup> Comme l'a déclaré Madame Bonnie CAMPBELL, africaniste au département de Science Politique de l'Université du Québec à Montréal, au Journal Le Devoir "on ne s'y retrouve plus entre ce qui est à l'État et ce qui est aux dirigeants" en Afrique subsaharienne (Journal Le Devoir du Samedi 10 mars 1990, p. A4).

<sup>77</sup> Pierre PEAN. L'argent noir. Corruption et sous-développement, Paris, Fayard, 1988, p. 239.

jusqu'à ces dernières semaines,<sup>78</sup> le journaliste Robert MINANGOY révèle que "toute la structure du pays est en ruines, après avoir été pillée par des affairistes proches du pouvoir".<sup>79</sup> On sait par ailleurs que les dirigeants ont des comptes débiteurs à une banque nationalisée par le régime et aujourd'hui tombée en faillite et qu'ils géraient discrétionnairement, en dehors des circuits budgétaires normaux, les recettes pétrolières du pays.<sup>80</sup>

En République Populaire du Congo on parle "ouvertement" dans la capitale du pays des "ministres voleurs". Il en va de même des détournements de fonds publics survenus, au profit des milieux proches de la présidence de la République, à l'occasion de la réalisation récente d'un important projet hôtelier à Brazzaville.<sup>81</sup>

Au Zaïre, l'origine de la fortune personnelle du Chef de l'État, MOBUTU Sese Seko, chiffrée à quatre milliards de DOLLARS U.S. (soit à peu près l'équivalent de la dette extérieure du pays) provient en partie (l'autre partie consistant en pots-de-vin perçus) du pillage direct des ressources naturelles du pays.<sup>82</sup> Le Chef de l'État zaïrois encaisse personnellement des produits de la

---

<sup>78</sup> Voir, entre autres, Le Droit du samedi 3 mars 1990 p. A32.

<sup>79</sup> Robert MINANGOY. Bénin, Le F.M.I. pompier du régime in Croissance des Jeunes Nations no 316, mai 1989, p. 7.

<sup>80</sup> Voir Agence France Presse (AFP). Cahiers de l'Afrique Occidentale et Équatoriale no 916 du 23 novembre 1989 p. 43.

<sup>81</sup> PEAN, Op.cit. p. 240.

<sup>82</sup> Croissance des Jeunes Nations no 317, juin 1989, p. 20.

vente du cuivre, des diamants et du cobalt devant revenir à l'État;<sup>83</sup> il a en outre nationalisé à son profit personnel d'immenses plantations de café, de cacao et d'hévéa.<sup>84</sup>

Il ne s'agit-là que de quelques exemples de détournement de ressources publiques commis au préjudice direct de l'État par les responsables politiques africains. Le mal est très général.<sup>85</sup>

Le détournement de deniers publics se produit aussi au préjudice des entreprises publiques. Celles-ci, a-t-on pu dire, constituent "des réservoirs financiers presque inépuisables pour ceux qui les gèrent et pour les autorités politiques qui les coiffent".<sup>86</sup> Ainsi on a signalé, pour le Sénégal, des détournements de fonds appartenant à l'Office National de Coopération et d'Assistance au Développement (ONCAD) portant sur des sommes estimées à près de 10% des revenus des producteurs que cet organisme avait pour mission d'assister.<sup>87</sup> En Côte d'Ivoire on a assisté à une "mise à sac" des sociétés d'État et à la "dilapidation des deniers publics dans le domaine des investissements d'infrastructures."<sup>88</sup> On peut également citer, la

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Voir par exemple EKPO, op.cit., pp. V-VI; l'ouvrage de PEAN, op.cit., est aussi rempli d'autres révélations à ce sujet.

<sup>86</sup> Jean-François BAYART. L'État en Afrique. La politique du ventre. Paris, Fayard 1989, p. 108.

<sup>87</sup> Ibid., p. 109.

<sup>88</sup> Ibid. Voir aussi PEAN, op.cit., p. 199 notamment.

très fameuse affaire Emmanuel DIOULO; celui-ci était le maire de l'ancienne capitale politique et administrative du pays, Abidjan. C'est d'ailleurs lui qui a proposé au parlement du pays le transfert de la capitale à Yamoussokro, village natal du Président Félix HOUPHOUET-BOIGNY. DIOULO était même vu comme un des successibles de ce dernier à la présidence de la République. Cet homme a pu obtenir par divers moyens irréguliers, au profit d'une société (COGEXIM) dont il est propriétaire, des crédits chiffrés, en principal, à la somme de dix-neuf milliards de Francs CFA (soit environ soixante seize millions de DOLLARS CANADIENS), de la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) entre 1980 et 1983. L'affaire DIOULO connut une évolution rocambolesque marquée, notamment, par la fuite clandestine de l'intéressé qui trouva refuge en France et qui, de la France, menaça de faire, quasiment, un procès du régime ivoirien tout entier. Suivit alors, assez rapidement, l'épilogue du "pardon" présidentiel qui lui permit de regagner son pays avec les honneurs (il a fait le voyage du retour à bord de l'avion spécial du Président de la République ivoirienne) et sans qu'on entendit plus parler des milliards de la BNDA qui étaient pourtant réclamés par voie de justice.<sup>89</sup> Le pillage des

---

<sup>89</sup> Voir sur l'affaire DIOULO le magazine Jeune Afrique no 1262 du 13 mars 1985, notamment. Voir aussi, pour un rappel des faits et une étude plus doctrinale, Richard C. CROOK, Patrimonialism, administrative effectiveness and economic development in Côte d'Ivoire, in African Affairs vol. 88 no 351, April 1989, p. 214. PEAN a pu tirer comme leçon de l'affaire DIOULO, et d'autres du genre dont la Côte d'Ivoire a bien l'habitude, que "la lutte contre la corruption n'est destinée qu'aux 'petits'; quant aux 'grands', ils peuvent détourner l'argent public dans les limites raisonnables. S'ils

entreprises publiques prend aussi la forme moins spectaculaire mais absolument pernicieuse des rémunérations faramineuses et sans commune mesure que s'attribuent leurs dirigeants.<sup>90</sup> Une autre forme de "mise à sac" des entreprises publiques africaines ressort d'un exemple nigérian donné par SEIDMAN. C'était en 1964. Le ministre chargé de l'Aviation dans le gouvernement fédéral du pays et qui assurait également la tutelle de la compagnie nationale des loteries, obtint, à titre personnel, un bail emphytéotique de 99 ans sur quatre zones industrielles à raison de mille Livres l'an. Ce bail lui avait été consenti par les autorités chargées de gérer le domaine public. Dès le lendemain de la conclusion du bail, le ministre en question loua à son tour les mêmes zones à la compagnie nationale des loteries à raison de quatre mille Livres l'an.<sup>91</sup>

Mais en Afrique subsaharienne les détournements de deniers publics ne se limitent pas à l'échelle des États. Ils touchent aussi les organisations internationales de coopération de la région. L'histoire des "milliards de la CEAO" constitue un exemple topique de cette forme de corruption politique qui concerne à la fois plusieurs États. Cette histoire a été révélée en 1984 par le

---

dépassent les bornes ils risquent seulement de ne plus recevoir leur part du gâteau!" (PEAN, op.cit., p. 190). Par ailleurs, précisons qu'un franc CFA = 0,02 Franc Français (parité fixe) = environ 0,0040 DOLLARS canadiens (le cours du Franc CFA est publié quotidiennement par le journal Le Devoir sous la désignation Afrique Franco-Franc CFA).

<sup>90</sup> Voir CROOK, loc.cit. p. 214. Voir aussi PEAN, op.cit., p. 199.

<sup>91</sup> SEIDMAN, loc.cit., p. 51.

magazine Jeune Afrique. Mohamed Tiékoura DIAWARA, ancien ministre du Plan de la Côte d'Ivoire, ancien président du Club de Dakar, convainquit les responsables de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (C.E.A.O.)<sup>92</sup> de lui confier, aux fins de placement, les fonds de l'organisation. DIAWARA, courtier inhabituel, obtint effectivement, en juin 1981, la libre disposition d'une somme de six milliards quatre cent millions de francs CFA (environ vingt cinq millions six cent mille DOLLARS Canadiens) appartenant au Fonds de Solidarité et d'Intervention pour le Développement (FOSIDEC) de la C.E.A.O.), sans qu'aucun acte écrit eût constaté la transaction. Les contrats n'interviendront en effet que plus d'un an après la remise des fonds, en novembre 1982. Cette somme d'argent s'était volatilisée après avoir transitée par deux sociétés suisses dénommées Agatha et Procinter et représentées par DIAWARA. Suite à la diffusion des faits par Jeune Afrique, les Chefs d'États de la Communauté, qui n'ont vraisemblablement pu totalement les ignorer très longtemps après leur naissance, furent contraints de faire arrêter et juger DIAWARA et ses complices à savoir le sénégalais Moussa NGOM, Secrétaire Général de la Communauté, le Mauritanien Oumar Alpha SY, Secrétaire Général adjoint de la Communauté et le Malien Moussa DIAKITE,

---

<sup>92</sup> La CEAO est une organisation régionale de coopération économique fondée par le Traité de Bamako du 2 juin 1972 et qui regroupe le Burkina Faso (anciennement Haute-Volta), la Côte d'Ivoire, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal (voir RGDIP 1976 p. 211). Le Bénin (anciennement Dahomey) a adhéré au Traité de Bamako en 1985 ce qui porte à sept le nombre des États membres.

Directeur du FOSIDEC. L'audit commandé à cette occasion mit à jour d'effarantes irrégularités de gestion. Ainsi, en dehors de l'affaire des "milliards", on découvrit que les dépassements de crédits étaient la règle à la CEAO, que les procédures prévues pour la passation des marchés n'étaient pas observées, que les frais de mission des responsables de l'organisation étaient imputés plusieurs fois, le tout pour plusieurs centaines de millions de francs CFA.<sup>93</sup> En avril 1986 DIAWARA et DIAKITE ont été condamnés à quinze ans de prison chacun pour escroquerie (!! ) tandis que NGOM a été condamné à 10 ans de prison pour abus de biens sociaux (!! ). Aujourd'hui ces trois prisonniers ne le sont plus que de nom et, mieux, d'après un journaliste qui a récemment rencontré DIAWARA dans sa maison privée (et non à la maison d'arrêt) à Ouagadougou, "à l'entendre, on croirait que la disparition des 6,5 milliards de francs CFA de la CEAO a été inventée de toutes pièces par Jeune Afrique".<sup>94</sup> Cela signifie clairement qu'à ce jour la CEAO n'a recouvré aucun centime de cette somme d'argent. Néanmoins, les chefs d'État de la Communauté s'apprêteraient à libérer totalement les intéressés dans les meilleurs délais.<sup>95</sup>

Cette situation de vol généralisé et institutionnalisé de biens publics, par ceux-là mêmes qui devraient assurer la prospéri-

---

<sup>93</sup> Sur l'affaire DIAWARA voir, notamment, Jeune Afrique n<sup>o</sup> 1244 du 7 novembre 1984, 1245 du 14 novembre 1984, 1263 du 20 mars 1985 et 1267 du 17 avril 1985.

<sup>94</sup> Jeune Afrique no 1505 du 6 novembre 1989 pp. 24-27.

<sup>95</sup> Ibid.

té générale, a conduit certains analystes à qualifier les régimes politiques africains de "kleptocraties".<sup>96</sup> Mais ce n'est pas tout; en Afrique subsaharienne la mainmise sur les ressources publiques par les responsables politiques emprunte aussi le moyen indirect des pots-de-vin.

3 -

### Les pots-de-vin

Selon le Dictionnaire de la langue française de Robert, le mot composé "pot-de-vin" sert à désigner une somme d'argent qui se donne en dehors du prix convenu dans un marché, ou pour obtenir quelque chose d'une façon souvent illégale; le mot d'origine arabe "bakchich", reçu dans la langue française, a la même signification. Quant au mot "Commission", il désigne plus précisément le pourcentage qu'un intermédiaire perçoit pour sa rémunération. Suivant ces deux définitions le mot pot-de-vin constitue un genre dont la commission n'est qu'une espèce. Cependant, dans le langage courant les deux mots sont pris comme synonymes. D'ailleurs le Dictionnaire de la langue française de Quillet n'a pas retenu l'idée de pourcentage pour définir le mot commission. Dans la suite de ce travail nous utiliserons par préférence et commodité le mot pot-de-vin dans son sens générique.

Il ressort des observations des chercheurs qui s'intéressent à la gestion publique en Afrique subsaharienne que les pots-de-vin

---

<sup>96</sup> D'après ANDRESKI "the essence of kleptocracy is that the functioning of the organs of authority is determined by the mechanisms of supply and demand rather than the laws and regulations" (voir ANDRESKI, loc.cit., p. 290). Voir aussi sur ce point BAYART, op.cit., p. 120.

sont très familiers dans les sphères de décision. On a pu ainsi noter que "dans la totalité des pays subsahariens la 'commission' est un rouage primordial de l'investissement et du commerce".<sup>97</sup> Ici également les exemples sont fort nombreux et nous ne pouvons en retenir que quelques-uns pour illustrer nos propos. En 1975 la République Fédérale du Nigéria a connu ce qu'on a appelé le scandale du ciment. A l'époque, quatre cents navires étaient restés alignés pendant plusieurs mois au large de la ville de Lagos (la capitale du pays), dans l'attente de décharger vingt millions de tonnes de ciments, alors que la capacité d'absorption annuelle du port de cette ville n'excédait pas un million quatre cent mille tonnes. L'énormité injustifiée de cette commande faite par les responsables politiques nigériens de l'époque n'avait été motivée, aux dires des observateurs, que par les pots-de-vin qu'ils en avaient recueillis.<sup>98</sup> Au Zaïre "l'épopée d'Inga"<sup>99</sup> avait servi à

---

<sup>97</sup> Ibid., p. 111.

<sup>98</sup> Bernard FELLER - Les États d'Afrique noire de l'indépendance à 1980 - Essai de typologie. Berne, Publications Universitaires Européennes, Peter Lang, 1987, p. 183.

<sup>99</sup> Les projets Inga I, II et III constituent un ensemble de marchés publics conclu par le gouvernement du Zaïre pour la construction d'un barrage hydro-électrique et d'autres installations connexes dont la rentabilité économique était, dès le départ, absolument négative; le belge Jean-Claude WILLAME a écrit son "Zaïre, l'épopée d'Inga: chronique d'une prédation industrielle" Paris, L'Harmattan 1986. Voir aussi sur ce point une interview de BAYART parue dans Croissance des Jeunes Nations no 320, octobre 1989, p. 27.

percevoir de "très importantes commissions".<sup>100</sup> D'ailleurs, l'autre partie de l'importante fortune personnelle du Chef de l'État zaïrois, MOBUTU<sup>101</sup> provient des pots-de-vin qu'il reçoit lors de la négociation de contrats d'équipements industriels et militaires avec les compagnies occidentales.<sup>102</sup> L'affaire de la C.E.A.O. a été aussi l'occasion de la découverte d'innombrables infractions à la réglementation financière de la Communauté; au nombre de ces infractions il y a des "paiements faits à prix d'or" à des "consultants" à titre de "missions floues".<sup>103</sup> Au Nigéria, une entreprise française de travaux publics attributaire d'un marché public a eu à verser des pots-de-vin au profit du parti politique alors au pouvoir. Cette entreprise n'était pas la seule à s'être ainsi comportée dans ce pays pendant la même période.<sup>104</sup> Au demeurant, les hauts fonctionnaires nigériens qu'on a pu surnommer des "portiers" ("gate-keeper") sont de véritables intermédiaires patentés entre "l'environnement international et le marché national".<sup>105</sup> Cependant "l'arbre nigérien, quelle que soit l'exu-

---

<sup>100</sup> Voir encore WILLAME et l'interview de BAYART, Ibid. - Voir aussi PEAN, op.cit., p. 151.

<sup>101</sup> Soit dit en passant, MOBUTU contrôlait de façon discrétionnaire 17 à 20% des crédits budgétaires du pays. Voir BAYART, Op.cit., p. 120.

<sup>102</sup> Croissance des Jeunes Nations no 317, juin 1989 p. 20.

<sup>103</sup> Jeune Afrique no 1244 du 7 novembre 1984.

<sup>104</sup> BAYART, Op.cit., p. 109.

<sup>105</sup> Ibid., p. 110.

bérance de son feuillage, ne doit pas cacher la forêt africaine"<sup>106</sup> surpeuplée de "portiers".

En Afrique subsaharienne, la multiplication des projets de développement et des commandes d'équipements de toutes sortes dont l'inutilité économique et sociale est évidente dès le départ,<sup>107</sup> dans la seule intention des dirigeants de percevoir des pots-de-vins, a fait aussi qualifier les régimes politiques subsahariens de "contractocraties". Une "contractocratie" est "un gouvernement de contractants pour les contractants et par les contractants".<sup>108</sup>

Précisons que sur le plan juridique, les pots-de-vin constituent la forme de corruption la plus universelle et la plus connue. Les définitions proposées pour le mot corruption par HERITIER, SARASSORO et le projet des Nations Unies que nous venons d'évoquer s'y rapportent d'ailleurs exclusivement.

Par les détournements de deniers publics les gouvernements subsahariens constituent des "kleptocraties". Par la recherche systématique de pots-de-vin dans le cadre de leur gestion ils sont des "contractocraties". Cette situation n'est pas sans conséquences sur la vie économique et sociale des pays concernés.

---

<sup>106</sup> Ibid., p. 111.

<sup>107</sup> Ibid., p. 110.

<sup>108</sup> OBEBE, loc.cit., p. 41 - BAYART, op.cit., p. 111.

## CHAPITRE II: LES CONSÉQUENCES DE LA CORRUPTION POLITIQUE

La corruption politique ne mériterait, certainement, pas de retenir l'attention dans un travail de droit international si elle ne constituait qu'un simple écart de moeurs, un mal insignifiant et sans conséquences majeures. Malheureusement, comme cela transparaissait déjà au travers des exemples cités plus haut pour illustrer ses manifestations, elle présente précisément de graves conséquences au triple plan administratif, politique et économique.

### I - LES CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES DE LA CORRUPTION POLITIQUE

Dans leur étude sur la corruption que nous avons déjà citée, GOULD et AMARO-REYES ont montré qu'elle génère une atmosphère générale de ressentiment et de frustration, d'improductivité, d'inefficacité et de déloyauté à tous les niveaux de l'administration publique.<sup>109</sup> Poursuivant leurs analyses ces deux chercheurs ont relevé que:

"As for its effects on public bureaucracies, corruption subverts trust and cooperation, inhibits innovation and reform, encourages violations of rules and regulations, intimidates and terrorizes honest civil servants into silence. In corrupt public bureaucracies the tendency is to hire corruptible individuals exclusively, regardless of their professional qualifications. Thus there is a loss of potential gains in efficiency. What is more important, distrust leads to increased centralization of decisionmaking, inhibiting delegation of authority, effective implementation, and the learning process of organizations".<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> GOULD et AMARO-REYES, op.cit., p. 33.

<sup>110</sup> Ibid., p. 34.

Ainsi s'explique "la faiblesse des institutions" déplorée par les partenaires au développement des pays subsahariens et considérée comme l'un des obstacles principaux aux "progrès du développement".<sup>111</sup> Malgré une administration publique pléthorique ces pays sont incapables, par exemple, "de mettre au point des projets viables" et s'en remettent là aussi à l'assistance des organismes et pays étrangers fournisseurs de fonds.<sup>112</sup> Une bonne gestion des compétences leur aurait permis de faire, pour l'essentiel, l'économie de cette assistance technique. Celle-ci représente, par exemple, pour la France 65% du total des crédits de coopération bilatérale,<sup>113</sup> et près du quart du total de l'APD, toutes sources confondues, consentie en 1988.<sup>114</sup>

Mais les effets de la corruption politique dépassent le cadre strictement administratif et se présentent aussi en termes politiques.

## II - LES CONSÉQUENCES POLITIQUES DE LA CORRUPTION

Comme l'a constaté SEIDMAN:

"... High-level bribery introduces irrationality because it transfers the decision-making power from public officials to bribers. Public

---

<sup>111</sup> OCDE, Rapport 1989, op.cit., p. 79.

<sup>112</sup> Banque Mondiale. Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action, op.cit., p. 36.

<sup>113</sup> Patrick CADENAT. La France et le Tiers Monde. Vingt ans de coopération bilatérale, Paris. La Documentation Française, Notes et études documentaires, 1983 p. 155.

<sup>114</sup> Bulletin de l'Afrique Noire no 1483 du 1<sup>er</sup> février 1990 p. 6 où était repris les chiffres de "l'examen 1989 de la coopération pour le développement" de l'OCDE.

officials should exercise power and discretion to benefit the public. They should, therefore, consider only the public interest. When they accept a bribe, they permit the private interests of the giver to control the decision. The briber, not the official, in effect decides ... High-level bribery became a principal mechanism for the continuation of external control over internal decision-making despite political independence".<sup>115</sup>

Les pots-de-vin privent donc les gouvernements qui en font le moteur de leur action de toute raison d'être. Ils ne sont plus en place pour servir l'intérêt général mais pour assurer les intérêts particuliers des corrupteurs dont ils ne sont, en définitive, que les faire-valoir. On comprend, dans ces conditions, que la corruption constitue aussi une cause d'instabilité politique en fournissant l'alibi de nombreux coups d'État.<sup>116</sup> L'exemple le plus éclatant nous en est donné par le coup d'État militaire conduit par l'actuel Chef d'État du Ghana, la Capitaine d'aviation John Jerry RAWLINGS, le 4 juin 1979. A la suite de ce putsch de nombreux hommes politiques ghanéens, dont trois anciens Chefs d'État du pays à savoir les Généraux ACHEAMPONG, AKUFFO et AFRIPA, ont été jugés coupables par des tribunaux militaires de "corruption à grande échelle" et fusillés les 16 et 26 juin 1979.<sup>117</sup> En son temps, cette solution appliquée par RAWLINGS avait suscité la colère des gouvernements nigériens et togolais. Le Nigéria qui assurait 90% des approvisionnements pétroliers du Ghana avait arrêté les four-

---

<sup>115</sup> SEIDMAN, loc.cit., pp. 50-52.

<sup>116</sup> SARASSORO, op.cit., p. 5.

<sup>117</sup> R.G.D.I.P. 1980 p. 390.

nitures tandis que le Togo avait menacé de fermer ses frontières communes avec le Ghana.<sup>118</sup> Aujourd'hui, bien qu'il ne soit pas un Chef d'État élu, RAWLINGS, qui conserve "sa thématique anti-corruption", est très populaire dans son pays pour ne pas dire dans l'opinion de toute la jeunesse subsaharienne.<sup>119</sup> Ce jeune militaire conduit d'ailleurs avec un succès énorme et rare le redressement économique du Ghana<sup>120</sup> ce qui démontre, a contrario, le lien intime qui existe entre corruption politique et difficultés économiques.

### III - LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA CORRUPTION POLITIQUE

Parce qu'ils ne recherchent que leurs intérêts personnels aux moyens de la corruption, les dirigeants africains "prennent des décisions à court terme ou concernant leur propre enrichissement, sans prendre en considération les conséquences économiques à long terme".<sup>121</sup> Les résultats de ce mode de gestion publique "se mesurent ... par le gaspillage des ressources publiques, par le découragement de l'investissement productif et par la recherche de possibilité de profits rapides grâce à la manipulation politique".<sup>122</sup>

C'est cette pratique, qui confine à la "prédation"<sup>123</sup> écono-

---

<sup>118</sup> Jeune Afrique no 967 du 18 juillet 1979.

<sup>119</sup> Croissance des Jeunes Nations no 320, octobre 1989 pp. 26 et 28.

<sup>120</sup> Jeune Afrique no 1501 du 9 octobre 1989 p. 55.

<sup>121</sup> Richard SANDBROOK. Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste in Politique africaine no 26 classes. États. Marchés, Paris, Karthala 1987, p. 24.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Voir supra note no 99.

mique que la Banque Mondiale a voulu stigmatiser lorsqu'elle écrit:

"Les pays ont trop investi dans des projets qui n'ont pas eu pour effet d'accroître la production de façon appréciable. L'erreur et la malchance ne suffisent pas à expliquer le nombre de ces opérations anti-économiques".<sup>124</sup>

L'intention de recevoir des pots-de-vin avait, en effet, largement à voir dans la réalisation de ces "éléphants blancs".<sup>125</sup> Au nombre de ceux-ci il y a "des aciéries, créant à peine un emploi pour cent mille DOLLARS d'investissement, des métros coûtant huit mille DOLLARS par centimètre, des hôpitaux super-sophistiqués", des stades olympiques et des palais de marbre, le tout grâce à un endettement extérieur considérable qui pose aujourd'hui problème.<sup>126</sup>

Les pots-de-vin sont accompagnés de la surfacturation des marchés publics des États subsahariens. Celle-ci a d'ailleurs nourri ses propres scandales dans la région. En Côte d'Ivoire, par exemple, il y a eu la surfacturation d'un projet sucrier pour trente cinq milliards de Francs CFA (soit environ cent quarante millions de DOLLARS Canadien).<sup>127</sup> Le gouvernement togolais a aussi exécuté un ensemble de projets dont la surfacturation a été estimée

---

<sup>124</sup> Banque Mondiale. Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara, op.cit., p. 28.

<sup>125</sup> SNOY, loc.cit., p. 9. Voir aussi PEAN, op.cit., p. 128. Ce dernier désigne par cette expression d'"éléphants blancs" toutes les usines clés en main et tous les grands projets qui sont devenus des "cauchemars".

<sup>126</sup> SNOY, loc.cit. Sur le poids de la dette des pays subsahariens, voir supra note no 15.

<sup>127</sup> Voir, entre autres, sur cette affaire PEAN, op.cit., p. 188.

par la suite à un milliard de Franc CFA (soit environ quatre millions de DOLLARS canadiens).<sup>128</sup> Au Cameroun, un journal local a décrit par quel processus un marché public devant normalement revenir à cinq millions de Francs CFA environ est facturé à huit ou dix millions de Francs CFA; la différence ainsi dégagée passe au profit du fonctionnaire responsable du marché et de son complice.<sup>129</sup> Au Nigéria le coût des contrats souscrits par le gouvernement fédéral étaient de 200% plus élevé qu'au Kénya, de 130% plus élevé qu'en Afrique du Nord et la construction y est quatre fois plus chère qu'en Asie.<sup>130</sup> De telles situations sont inévitables. Par exemple, un seul homme, Umaru DIKKO, ministre de l'ancien gouvernement fédéral nigérian de SHAGARI, a pu encaisser des pots-de-vin évalués à six cent milliards de centimes français ou encore trois cent milliards de Francs CFA (environ un milliard deux cents millions de DOLLARS Canadiens).<sup>131</sup>

Pots-de-vin et détournements de deniers publics servent à

---

<sup>128</sup> Ibid., p. 232.

<sup>129</sup> Ibid., p. 236.

<sup>130</sup> OBEBE, loc.cit., p. 41. Voir aussi BAYART, op.cit., p. 109.

<sup>131</sup> PEAN, op.cit., p. 229. Pour la petite histoire, rappelons que c'est cet homme que le gouvernement militaire fédéral nigérian de BUHARI, dans son baroud contre la corruption, a cru devoir faire rentrer de son refuge britannique au Nigéria par des moyens exceptionnels en commanditant son enlèvement par valise diplomatique. Cette opération a été découverte et empêchée par les services du gouvernement anglais le 5 juillet 1984 à Londres (sur cet événement diplomatique extraordinaire, voir R.G.D.I.P. 1985, pp. 158 ss).

alimenter la fuite des capitaux des pays africains vers l'Europe, spécialement. On a dit que la création de la ligne Genève-Abidjan de la compagnie de navigation aérienne SWISSAIR avait été dictée par les nécessités du transfert de numéraires par les élites de la Côte d'Ivoire et des pays voisins vers la Suisse.<sup>132</sup> Des économistes du F.M.I. ont calculé que, pour l'ensemble du Tiers Monde, "le rapport de la fuite cumulée des capitaux à la dette de 1982 pour tous les pays était de l'ordre de 30%" c'est-à-dire que "pour chaque DOLLAR prêté à ces pays pris collectivement 30 cents ont refranchi les frontières" sans contrepartie. Ces économistes concluent que la fuite de capitaux représente pour les pays concernés "une perte de croissance potentielle".<sup>133</sup>

En conclusion la corruption maintient, entretient et aggrave l'état de sous-développement des pays subsahariens, elle "induit une économie de rente, voire de prédation" perpétuant ainsi le sous-développement.<sup>134</sup> D'après le Professeur GOULD la corruption et le sous-développement entretiennent une relation dialectique. A son avis la corruption est un facteur essentiel de reproduction des liens de dépendance et d'exploitation qui caractérisent fondamentalement le sous-développement.<sup>135</sup> Quant à SARASSORO, il estime que

---

<sup>132</sup> PEAN, Op.cit., p. 120.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Jeune Afrique no 1484 du 14 juin 1989 - interview de BAYART.

<sup>135</sup> David J. GOULD. Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third World. The Case of Zaïre - New York, Pergamon Press, 1980, pp. 7ss.

la corruption est "la principale sinon l'unique cause des difficultés économiques des pays africains".<sup>136</sup> Cette dernière appréciation n'est pas très loin de celles de certains experts de la Banque Mondiale. Ceux-ci affirment en effet qu'"il est de plus en plus évident que des politiques mal conçues et une médiocre gestion économique ayant pour corollaire un faible rendement du capital figurent parmi les principales causes de la crise actuelle de l'Afrique".<sup>137</sup> Pour ces experts, aucune des mesures préconisées dans le cadre des politiques d'ajustement "ne donnera de résultats durables si l'Afrique n'améliore pas ses méthodes de gouvernement".<sup>138</sup>

CONCLUSION DU TITRE PRÉLIMINAIRE: La corruption politique doit s'entendre des pratiques de népotisme et de patronage, de détournement de deniers publics et d'encaissement de pots-de-vin fréquentes chez les responsables politiques subsahariens. Il s'agit là d'un ensemble de comportements illicites qui font obstacle à l'efficacité des administrations publiques, à la stabilité politique et mettent à néant toutes recherches du développement dans les pays de cette région.

La corruption politique constitue donc un problème très grave aux plans social et économique.

Mais, même si sa gravité s'observe plus facilement en Afrique

---

<sup>136</sup> SARASSORO, Op.cit., p. 6.

<sup>137</sup> LANDELL-MILLS et 2 autres, loc.cit., p. 26.

<sup>138</sup> Ibid., p. 29.

subsaharienne, elle demeure un mal répandu, à divers degrés, dans le monde entier. En outre, dans les pays en développement la corruption touche non seulement les ressources nationales mais également les ressources provenant de l'assistance internationale ou étrangère au développement.

Dans ces conditions, la corruption n'a pu laisser le droit international sans réponses.

PREMIÈRE PARTIE  
L'ILLICÉITÉ DE PRINCIPE DE LA  
CORRUPTION DANS LES RELATIONS  
INTERNATIONALES PRIVÉES ET PUBLIQUES

Les paiements de pots-de-vin à des responsables politiques des pays subsahariens, qui sont totalement ouverts au commerce international et fortement tributaires des financements extérieurs, les fuites de capitaux qui se nourrissent tant de ces paiements indus que du détournement des deniers publics des pays concernés posent inévitablement des problèmes juridiques d'ordre international. Comme l'a écrit le juriste pénaliste Pierre-Henri BOLLE "outre l'importance des sommes manipulées et des avantages indûment offerts ou accordés, la corruption transnationale influe indéniablement sur les ordres économiques nationaux et sur le niveau moral des sociétés des États en cause".<sup>139</sup> Il n'est donc pas surprenant que le Droit du Commerce International, le Droit Pénal International et le Droit International Public Coutumier s'accordent pour retenir l'illicéité des pratiques de corruption. Cependant, ces différentes branches de droit international ne proposent - directement ou indirectement - dans ce domaine que des moyens dont la consécration judiciaire ou arbitrale n'est pas toujours acquise.

Nous allons étudier, d'une part, l'état du Droit du Commerce International et du Droit Pénal International - qui touchent les relations internationales<sup>140</sup> privées - sur la question et, d'autre

---

<sup>139</sup> BOLLE, loc.cit., p. 339.

<sup>140</sup> Nous employons ici l'expression "relations internationales" dans son acception large qui inclut aussi bien les relations auxquelles participent les États, par l'intermédiaire de leurs gouvernements, que celles auxquelles participent des personnes physiques ou morales privées d'un pays à un autre, soit entre elles, soit avec un État ou une collectivité publique (voir THIERRY et

part, l'état du Droit International Public Coutumier - qui régit, essentiellement, les relations internationales entre États<sup>141</sup> - sur cette même question.

---

trois autres, op.cit., p. 1).

<sup>141</sup> Mais le droit international public ne régit plus aujourd'hui les seuls rapports entre les États; en effet, il existe actuellement de nombreuses et importantes organisations internationales. De même une certaine place est faite à l'individu dans la société internationale qui a donc cessé d'être la société exclusive des États (voir NGUYEN QUOC et deux autres, op.cit., nos 1 et 2 p. 19).

TITRE PREMIER  
LA CORRUPTION EN DROIT DU COMMERCE  
INTERNATIONAL ET  
EN DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

C'est surtout par le recours à la notion d'ordre public que la corruption est combattue dans les relations commerciales internationales. De son côté, le Droit Pénal International reste confronté à la divergence des politiques criminelles nationales même si des tentatives ont été faites pour renforcer la coopération internationale.

CHAPITRE I: LA CORRUPTION EN DROIT DU COMMERCE INTERNATIONAL

Le Droit du Commerce International a pour objet l'ensemble des règles qui régissent les relations de commerce ayant des attaches essentielles avec plusieurs États et que l'on qualifie, pour cette raison, d'internationales.<sup>142</sup> Certaines de ses règles sont de droit interne, d'autres résultent de conventions ou d'usages internationaux.<sup>143</sup>

Le commerce international est le domaine de prédilection de la corruption politique. Comme on l'a écrit "l'énormité des intérêts financiers et géo-politiques en jeu, ... la concurrence acharnée qui oppose les opérateurs et ... l'hétérogénéité de la société internationale, ont donné une ampleur considérable au phénomène de la corruption".<sup>144</sup> Dans cette furieuse compétition "la conclusion des transactions internationales dépend ... très souvent du versement d'importantes sommes d'argent, sous telle ou telle qualification" à des personnes qui exercent "une influence déterminante sur le ou les signataires du marché (hommes politiques, fonctionnaires, intermédiaires, dirigeants sociaux)".<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Yvon LOUSSOUARN et Jean Denis BREDIN - Droit du Commerce International, Paris, éditions Sirey, 1969, p. 4.

<sup>143</sup> Ibid., p. 13.

<sup>144</sup> OPPETIT, loc.cit., p. 7.

<sup>145</sup> Ibid. Voir aussi Philippe KAHN - Les principes généraux du droit devant les arbitres du commerce international in JDI 1989 p. 314; voir également Ahmed S. EL KOSHERI et Philippe LÉBOULANGER. L'arbitrage face à la corruption et aux trafics d'influence in Revue de l'arbitrage 1984 p. 3.

L'Afrique subsaharienne constitue un terrain particulièrement favorable pour ce genre de combine. En effet, non seulement, comme nous venons de le voir, il y a là-bas des gouvernants soucieux avant tout de leur enrichissement personnel, mais aussi 79% des achats du secteur public africain portent sur des biens importés.<sup>146</sup> Ces achats offrent une occasion de choix aux arrangements concernant les pots-de-vin.

Comme les parties à ces arrangements singuliers évitent soigneusement (soit en n'établissant pas d'acte écrit, soit en renonçant à soumettre les contestations qui naissent à leur sujet à toute instance juridictionnelle) leur divulgation, c'est très rarement que des litiges ouverts éclatent entre elles sur cette question.<sup>147</sup> Néanmoins les formations arbitrales internationales ont eu à connaître certains différends dans ce domaine. A côté de ces règlements de litiges par voie arbitrale, des efforts ont été faits pour prévenir la corruption dans le commerce international.

#### I - LA JURISPRUDENCE ARBITRALE INTERNATIONALE SUR LA CORRUPTION

Les instances arbitrales internationales ont toujours condamné la corruption chaque fois qu'elles ont eu à en connaître. Pour rendre leurs décisions sur ce problème elles ont recouru à une utilisation "négative" et à une utilisation "positive" du concept

---

<sup>146</sup> Gösta WESTRING - Marchés publics internationaux. Manuel de formation professionnelle, Genève, New York, Washington, D.C., Publication conjointe CNUCED/GATT (CCI), UNITAR, Banque Mondiale, 1987, p. 3.

<sup>147</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 4.

d'ordre public international.<sup>148</sup> Mais leur démarche a été successive: dans un premier temps il a été fait usage de l'approche négative dudit concept; ensuite, et désormais, les arbitres se fondent sur son utilisation positive. A chacune de ces deux étapes, les instances arbitrales ont dû affronter le délicat problème de la preuve du caractère illicite des paiements en cause.

Nous allons considérer successivement le problème de la preuve, l'utilisation négative de l'ordre public international et l'utilisation positive de ce concept.

1 - Le problème de la preuve du caractère illicite du paiement

Établir le caractère illicite du paiement objet de contestation n'est pas du tout aisé. Comme l'ont relevé EL KOSHERI et LEBOULANGER "les parties font preuve d'une grande ingéniosité pour masquer "l'opération" sous l'apparence d'une convention licite".<sup>149</sup>

L'"habit juridique"<sup>150</sup> employé emprunte ses modèles au droit commun et peut prendre la forme d'un contrat de mandat, de commission, de courtage, d'agence, de représentation, de sponsoring, ou

---

<sup>148</sup> Ne pas confondre avec "fonction négative ou d'éviction" et fonction "positive" de l'ordre public. Voir Pierre LALIVE - ordre public transnational (ou réellement international) et arbitrage international (Rapport au VIII<sup>e</sup> Congrès international d'arbitrage de l'ICCA, New York, mai 1986) in Revue de l'arbitrage, 1986, p. 365 - Voir aussi Yvon LOUSSOUARN et Pierre BOUREL - Droit International Privé - Paris, Éditions Dalloz, 2<sup>e</sup> éd. 1980, nos 255 ss, pp. 351 ss.

<sup>149</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 5.

<sup>150</sup> Ibid.

d'autres contrats de services.<sup>151</sup>

Pour vaincre la difficulté et arriver à une qualification réelle du contrat et donc déterminer le caractère du paiement en cause, les arbitres se fondent sur des présomptions en partant des indices disponibles. Autrement dit ils recherchent, au moyen d'une "appréciation subjective", l'intention réelle des parties.<sup>152</sup>

Ainsi, dans la sentence no 1110/1963 rendue dans une affaire opposant un ancien fonctionnaire argentin à une société britannique, l'arbitre unique Gunnar LAGERGREN a conclu à l'existence de pots-de-vin à partir, notamment, au motif suivant:

"Comme l'on pouvait s'y attendre, les documents établis semblent à première vue être juridiquement corrects et ont l'apparence de documents commerciaux ordinaires. Cependant, il est de mon avis, d'après les preuves produites, que le contrat intervenu entre les parties tendait à la corruption de fonctionnaires argentins afin d'obtenir le marché espéré."<sup>153</sup>

Dans une sentence plus récente rendue en 1981 dans l'affaire no 3913 (sous les auspices de la Cour d'arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale de Paris comme la précédente) où une entre-

---

<sup>151</sup> Ibid. Voir aussi KAHN, loc.cit., p. 314, et HERITIER, op.cit., pp. 30-33.

<sup>152</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., pp. 7-9.

<sup>153</sup> Ibid., p. 8. Voir aussi Julian D.M. LEW. La loi applicable aux contrats internationaux dans la jurisprudence des tribunaux arbitraux in Le contrat économique international, stabilité et évolution. Travaux des VII<sup>es</sup> Journées d'études juridiques Jean DABIN, Bruxelles Établissements Bruylant, Paris Éditions A. Pedone, Bibliothèque de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Tome IX, 1975, pp. 166-167; voir enfin OPPETIT, loc.cit., p. 8.

prise française avait chargé une entreprise britannique de lui apporter son concours contre rémunération dans l'obtention de marchés à conclure avec le gouvernement d'un pays africain, les arbitres ont déduit comme suit l'illicéité du paiement convenu:

"Si l'on s'en tient à la seule lettre du contrat, il n'apparaît pas que le but immédiat des obligations qu'il régit ait été illicite ou immoral.

Mais il apparaît de certaines pièces produites au débat, de certaines déclarations des représentants des parties ou de témoins, que ces obligations avaient une cause impulsive et déterminante différente de celle qui ressort de la simple lecture littérale de la convention.

Lors de son audition ... (un témoin) a en effet, déclaré que la commission prévue dans le contrat ... était "destinée à la rémunération des contre-parties (africaines)" ... (suivent d'autres témoignages en ce sens).

... Il ressort à l'évidence de ce qui précède que (l'entreprise britannique) devait remplir l'office d'un intermédiaire financier, recevant une certaine somme d'argent qu'elle redistribuerait aux membres d'une filière composée de responsables locaux dont les "positions" permettaient de penser qu'ils étaient susceptibles de concourir favorablement à l'attribution à (l'entreprise française) du marché de ... En d'autres termes, la commission stipulée au profit de (l'entreprise britannique) devait servir à payer ce qu'il est convenu d'appeler communément des "pots-de-vin". Le versement de "pots-de-vin" par (l'entreprise britannique) est la cause de l'engagement souscrit par (l'entreprise française)...".<sup>154</sup>

Dans cette dernière affaire les arbitres se sont donc clairement refusé à s'en tenir à la lettre, pourtant correcte, du contrat soumis à leur appréciation. Ils ont plutôt considéré la teneur de quelques pièces produites au débat - et non pas celle de

---

<sup>154</sup>

J.D.I. 1984 pp. 920-921.

toutes les pièces -, et certaines déclarations des représentants des parties et des témoins - et non pas toutes leurs déclarations. Cette affaire nous montre, d'un autre côté, que lorsqu'on parle de corruption à l'échelle internationale, elle ne peut être que politique dans le sens que nous avons donné à l'expression "corruption politique", c'est-à-dire la corruption mettant en cause des responsables administratifs et politiques et non des fonctionnaires subalternes.<sup>155</sup> Les "contreparties" africaines en cause ici sont en effet des "responsables locaux dont les 'positions' permettaient de penser qu'ils étaient susceptibles de concourir favorablement à l'attribution ... du marché".

Dans une sentence encore plus récente rendue, (toujours sous l'égide de la Cour d'arbitrage de la C.C.I.) dans l'affaire no 3916/1982 qui mettait en cause une firme grecque et un ancien "administrateur d'un département de l'État iranien", l'arbitre unique de nationalité autrichienne a considéré, pour établir l'illicéité de la commission réclamée par ce dernier, la rapidité étonnante avec laquelle il avait pu obtenir des marchés pour la firme grecque, son refus d'expliquer la nature de son intervention et de donner la composition de "son groupe" ainsi que les circonstances qui régnaient en Iran lors de la conclusion du contrat. L'arbitre a décrit ces circonstances dans les termes ci-après:

"Il est notoire que, pendant les années au cours desquelles ont eu lieu les travaux de la société grecque en Iran, la corruption ou tout au moins la vente d'influence y étaient de pratique constante. Il était extrêmement

---

<sup>155</sup> Voir supra note no 21.

difficile sinon impossible d'obtenir des contrats pour travaux sans recourir à ces moyens".<sup>156</sup>

En résumé, les arbitres se donnent une grande liberté pour rechercher, à partir de tous les indices dont ils ont connaissance, l'intention réelle des parties en cause, c'est-à-dire le caractère licite ou illicite du paiement convenu. Une fois l'existence du pot-de-vin démontrée, les arbitres utilisent l'ordre public international pour donner leur solution de fond.

## 2 - L'utilisation négative du concept d'ordre public international

Cette approche, que l'on attribue à une tendance anglo-américaine, a consisté à refuser aux parties tout droit de s'adresser à la justice.<sup>157</sup> Son illustration la plus marquante réside dans la sentence rendue par l'arbitre LAGERGREN dans l'affaire 1110/1963 de la Cour d'arbitrage de la C.C.I. Précisons que dans cette affaire, une société britannique, voulant obtenir un marché du gouvernement d'Argentine pour la construction d'une centrale électrique en 1950 (c'est-à-dire sous la présidence de PERON), recourut à l'intervention d'un fonctionnaire local. A cet effet, elle avait pris l'engagement de payer au fonctionnaire argentin une commission de 10% dont l'assiette était la valeur du contrat. Mais,

---

<sup>156</sup> J.D.I. 1984 p. 931. Voir aussi EL KOSHERI et un autre, loc.cit., pp. 9-10. Ceux-ci citent l'affaire comme portant le numéro 3916/1983 (au lieu de 3916/1982 puisque la sentence a été rendue en 1982). Ils ne précisent pas non, plus comme le J.D.I., l'identité des parties.

<sup>157</sup> OPPETIT, loc.cit., p. 8.

en dépit de l'intervention de ce fonctionnaire, l'entreprise britannique perdit le marché au profit d'une entreprise allemande concurrente. Entre-temps, en 1955 plus précisément, PERON fut déchu. Quelques années plus tard (en 1959) cette même société britannique obtint du nouveau gouvernement argentin un autre contrat. Informé de cela le fonctionnaire argentin qui avait vainement servi d'intermédiaire pour la société à l'occasion du premier contrat en 1950 et qui, suite à la chute du gouvernement PERON, s'était enfui de son pays pour se réfugier en Allemagne, crut devoir se faire payer une commission sur le dernier contrat conclu hors sa présence et son concours. L'entreprise britannique et le fonctionnaire signèrent alors un compromis d'arbitrage où ils convinrent de saisir la Cour d'arbitrage de la C.C.I. de leur différend.<sup>158</sup>

Après avoir conclu au caractère illicite de la commission réclamée<sup>159</sup> le Président LAGERGREN, arbitre unique saisi du dossier déclara ce qui suit:

"It cannot be contested that there exists a general principle of law recognized by civilized nations that contracts which seriously violate 'bonos mores' or international public

---

<sup>158</sup> Sur l'exposé de ces faits voir LEW, loc.cit., p. 116; nous nous sommes également inspiré de EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 8. On remarquera qu'il y a des variations (sur l'année d'obtention du deuxième contrat notamment, EL KOSHERI et LEBOULANGER parlant de deux ans après 1955) entre l'exposé de ces derniers et celui de LEW. Étant donné que EL KOSHERI et LEBOULANGER ont tiré leurs propres informations d'un précédent travail de LEW (voir EL KOSHERI et LEBOULANGER, loc.cit., note no 6, p. 7) nous avons préféré les années indiquées par celle-ci.

<sup>159</sup> Voir supra p. 62.

policy are invalid or at least unenforceable and that they cannot be sanctioned by courts or arbitrators ... Whether one is taking the point of view of good government or that of commercial ethics it is impossible to close one's eyes to the probable destination of amounts of this magnitude, and to the destructive effect thereof on the business pattern with consequent impairment of industrial progress. Such corruption is an international evil; it is contrary to good morals and to an international public policy common to the community of nations".<sup>160</sup>

C'est dans ces termes vigoureux que LAGERGREN, se fondant sur l'ordre public international, a condamné la corruption. Mais là où le bât blesse, c'est lorsqu'il affirme que les contrats illécites "are invalid or at least unenforceable and that they cannot be sanctioned by courts or arbitrators". L'arbitre se montra d'ailleurs plus précis dans ce sens lorsqu'il dit:

"After weighing all the evidence I am convinced that a case such as this, involving such gross violations of good morals and international public policy, can have no countenance in any court either in the Argentine or in France, or, for that matter, in any other civilized country, nor in any arbitral tribunal".<sup>161</sup>

En d'autres termes, LAGERGREN décline sa compétence pour connaître de l'affaire au fond.

Cette décision arbitrale a été sévèrement critiquée par la doctrine. On lui reprochera, en effet, d'avoir ignoré le principe cardinal de l'autonomie de la clause compromissoire, ou du

---

<sup>160</sup> Cité par LEW, loc.cit., p. 166.

<sup>161</sup> Ibid. p. 167. Voir aussi LALIVE, loc.cit., p. 336; celui-ci précise, en outre, que les "bonnes moeurs" sont une composante centrale de la notion d'ordre public (ibid., p. 341).

compromis d'arbitrage, et "rejeté dans une zone de non-droit, ou à tout le moins de non-jurisdiction",<sup>162</sup> de non-arbitralité, le contrat. Il aurait ainsi manqué de faire jouer à l'ordre public le rôle qui lui est traditionnellement dévolu et, ce faisant, laissé "en suspens les contrats ayant pour objet la corruption ou le trafic d'influence".<sup>163</sup> Le devoir de cet arbitre, dira-t-on, était de tirer les conséquences de l'illicéité constatée en prononçant la nullité du contrat en cause et non, justement, de le laisser en suspens. "Il est franchement curieux, écrira Pierre MAYER, qu'ayant fait ce qui est le plus difficile: constater l'illicéité, l'arbitre ne puisse aller jusqu'au bout et prononcer la nullité; après tout ajoute-t-il, cela irait dans le bon sens: celui de la lutte contre l'illicéité, sans aucun danger".<sup>164</sup>

Ces critiques n'ont certainement pas été étrangères à un passage à l'utilisation positive du concept d'ordre public international dans le jurisprudence arbitral.

### 3 - L'utilisation positive du concept d'ordre public international

Désormais il ne s'agit plus de constater, sans évoquer le fond du litige, l'illicéité du paiement litigieux en privant le moyen de l'ordre public du plus intéressant de ses effets en pareille

---

<sup>162</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 12.

<sup>163</sup> Ibid., pp. 11 et 13.

<sup>164</sup> Pierre MAYER - Le contrat illicite in Revue de l'arbitrage 1984 pp. 212-213; voir aussi OPPETIT, loc.cit., p. 9.

circonstance. Les arbitres vont plus loin et rejettent les demandes en paiement de pots-de-vin pour illicéité des contrats mêmes qui s'y rapportent ou qui les contiennent.<sup>165</sup> L'ordre public international reçoit ainsi son plein et entier effet, il sert à régler le litige sans laisser le contrat "en suspens". Il est utilisé, d'après nous, "positivement".

C'est cette approche de l'ordre public international qui a servi dans le règlement de l'affaire no 3913/1981. Les arbitres chargés de ce dossier ont pris leur décision dans ces termes:

"Des constatations qui viennent d'être relatées, il résulte que la convention liant (l'entreprise britannique) à (l'entreprise française) a une cause illicite, que - pour cette raison - elle est nulle et de nul effet et qu'en conséquence elle rend les parties mal fondées à s'en prévaloir pour exiger tant son exécution que la réparation du préjudice pouvant résulter de son inexécution, de même que la prise en compte, ou le cas échéant, la restitution, des sommes payées ou des avances faites pour son exécution".<sup>166</sup>

Le "contrat de pot-de-vin" <sup>167</sup> est donc privé de tout effet par cette décision arbitrale. Les arbitres ont également usé du principe "Nemo auditur turpitudinem suam allegans" pour le cas où ledit contrat aurait reçu un début d'exécution puisqu'ils refusent "la prise en compte, ou le cas échéant, la restitution, des sommes payées ou des avances faites pour son exécution".

Dans l'affaire 3916/1982 l'arbitre unique chargé du dossier

---

<sup>165</sup> Ibid., p. 9.

<sup>166</sup> J.D.I., 1984, p. 921.

<sup>167</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 5 note no 4.

a aussi réglé le litige au fond en déboutant le demandeur iranien et en le condamnant aux frais pour illicéité du "contrat de pot-de-vin".<sup>168</sup>

Commentant la sentence de l'affaire 3913/1981 Yves DERAÏNS estime qu'"il faut y voir la conséquence d'une conviction maintenant bien établie des arbitres du commerce international qu'il ne suffit pas qu'un contrat soit contraire à l'ordre public pour les priver de leur compétence". DERAÏNS ajoute qu'"au contraire les arbitres sont de plus en plus convaincus qu'il leur appartient de sanctionner eux-mêmes les violations de l'ordre public et en particulier de l'ordre public international dont ils sont les gardiens naturels".<sup>169</sup> On a même pu parler à ce sujet "du dogme de nullité de contrats ou ententes violant les bonnes moeurs ou l'ordre public".<sup>170</sup>

Aujourd'hui, au nombre des vingt principes généraux de l'ordre juridique du commerce international relevés par Lord Justice MUSTEL à partir des sentences arbitrales, figure la règle ci-après:

"6. A contract obtained by bribes or other dishonest means is void, or at least unenforceable. So too if the contract creates a fictitious transaction designed to achieve an illegal object".<sup>171</sup>

De fait, un grand espoir est placé dans les arbitrages

---

<sup>168</sup> J.D.I., 1984, p. 933.

<sup>169</sup> Ibid., p. 922.

<sup>170</sup> Commentaire de Sigvard JARVIN sur la sentence de l'affaire 3916/1982 (Ibid., p. 933).

<sup>171</sup> Cité par KAHN, loc.cit., p. 325.

internationaux pour châtier, autant que faire se peut, la corruption des responsables du Tiers Monde et spécialement de l'Afrique subsaharienne. Nous pouvons citer dans ce sens M. Kéba MBAYE, ancien Président de la Cour Suprême du Sénégal et actuellement Juge à la Cour Internationale de Justice de la HAYE, qui disait:

"Je voudrais souligner tout particulièrement, en ce qui concerne les pays en voie de développement, l'importance du respect de l'ordre public et du problème de la corruption. Dans les pays en voie de développement dont les institutions sont, tant sur le plan politique que social et économique, d'une très grande fragilité, le respect de l'ordre public est évidemment primordial ... La corruption gangrène plusieurs administrations. Les marchés souscrits par les organismes publics ou semi-publics deviennent particulièrement onéreux pour l'État, du fait que ses représentants sont trop conciliants vis-à-vis de leurs partenaires à qui ils sont redevables de 'commissions' de toutes sortes. Il faut donc que l'arbitrage dans ce domaine marque une certaine témérité. Il importe notamment, quand il s'agit des pays en voie de développement, que l'arbitrage fasse obstacle, de toutes ses forces, à des accords qui vont à l'encontre de l'intérêt des États ...".<sup>172</sup>

La question reste cependant de savoir si les instances arbitrales peuvent véritablement contribuer de façon notable à combattre la corruption politique. D'abord, nous l'avons vu, peu de litiges ouverts naissent dans le cadre d'un contrat de pot-de-vin. D'un autre côté, à en croire le professeur Bruno OPPETIT, le recours à la notion d'ordre public par les arbitres dans ce domaine

---

<sup>172</sup>

Cité par EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 4, note no 2.

est une démarche insuffisante. Pour OPPETIT, ceux-ci sont souvent portés à appréhender l'ordre public à travers l'optique du système juridique national compétent pour le règlement du litige. Or, les systèmes juridiques nationaux sont pour la plupart, d'après lui, indifférents au phénomène de la corruption. Certains systèmes l'ignorent carrément et, dans presque tous les pays, la corruption est admise, d'une certaine manière, par le droit civil et le droit fiscal.<sup>173</sup>

On comprend dès lors que d'autres efforts aient été faits pour prévenir la corruption politique.

## II - LES RECHERCHES INTERNATIONALES DE SOLUTIONS PRÉVENTIVES

Plusieurs efforts internationaux de prévention des paiements illicites qu'on peut situer dans le cadre du Droit du Commerce International sont à signaler. Il y a d'abord la Déclaration ("Statement of Policy") de l'Organisation des États Américains de juillet 1975 qui condamne les pots-de-vin et les paiements illégaux dont les entreprises multinationales se rendent coupables. Cette déclaration est dénuée de tout effet obligatoire.<sup>174</sup>

Mais il y a surtout lieu de mettre l'accent sur les contributions de l'OCDE et de la C.C.I.

---

<sup>173</sup> OPPETIT, loc.cit., pp. 10-15.

<sup>174</sup> Steven MORGAN - In search of an international solution to bribery: the impact of the FCPA of 1977 on corporate behavior. Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 12 Spring 1979 p. 386.

1 - Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

En janvier 1975 l'OCDE a établi un Comité chargé des questions relatives aux investissements internationaux et aux entreprises multinationales. Ce comité avait pour mission l'établissement d'un Code de conduite de portée large à l'intention de ces dernières.<sup>175</sup> Le Code a été adopté par le Conseil ministériel de l'organisation le 21 juin 1976 sous la dénomination de "Déclaration sur les Investissements Internationaux et les Entreprises Multinationales ("Déclaration on International Investment and Multinational Enterprises").<sup>176</sup> A cette déclaration sont annexés les "Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales" (Guidelines for multinational enterprises). Ces "Principes directeurs" ne portent que très accessoirement sur les paiements illicites.

Sous le premier sous-titre des "Principes Directeurs" (qui comptent sept sous-titres au total) intitulé General Policy il y a les dispositions suivantes:

"Enterprises should

.....

- (7) - not render - and they should not be solicited or expected to render - any bribe or other improper benefit, direct or indirect, to any public servant or holder of public office;
- (8) - unless legally permissible, not make contributions to candidates for public office or to political parties or other political organizations;
- (9) - abstain from any improper involvement

---

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> International Legal Materials (ILM), vol. 15, 1976, p. 967.

in local political activities".<sup>177</sup>

On notera la forme conditionnelle de ces propositions (enterprises should"). D'ailleurs il est précisé au paragraphe no 6 de l'introduction des "Principes directeurs" que "... observance of the guidelines is voluntary and not legally enforceable".<sup>178</sup> En somme, ces "Principes" recommandatoires ne nous mènent pas bien loin dans une lutte effective contre la corruption hormis la consolation qu'ils introduisent "une sorte de moralisation du commerce international"<sup>179</sup> et participent du fait de leur existence à démontrer qu'il y a un "consensus général constitutif d'un 'droit commun des nations' en la matière".<sup>180</sup> Ce consensus trouve une expression particulière au niveau de la CCI.

## 2 - La contribution de la C.C.I.

La CCI a institué en décembre 1975 une Commission ad'hoc sur les "Pratiques loyales"<sup>181</sup> ("Commission on ethical practices") composée de représentants tant des pays développés que des pays en développement et dirigée par Lord SHAWCROSS du Royaume Uni (Commission SHAWCROSS). Cette commission avait pour mission d'étudier les moyens propres à éliminer ou réduire la corruption dans les

---

<sup>177</sup> Ibid., p. 972.

<sup>178</sup> Ibid., p. 970.

<sup>179</sup> Mireille DELMAS-MARTY. La corruption des négociateurs de marchés internationaux in Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération (RJPIC) 1983, p. 477.

<sup>180</sup> EL KOSHERI et un autre, loc.cit., p. 5.

<sup>181</sup> HERITIER. Op.cit., p. 132.

transactions commerciales internationales et de proposer des recommandations dans ce sens.<sup>182</sup>

La Commission SHAWCROSS fit l'inventaire des législations nationales en matière d'extorsion et de pots-de-vin et proposa effectivement diverses mesures contre ces pratiques dans son rapport qui a été adopté à la cent-trente-et-unième (131<sup>e</sup>) session du Conseil de la C.C.I. le 29 novembre 1977 sous le titre de "Recommendations to combat extortion and bribery in business transactions".<sup>183</sup>

Il s'agit d'un document en trois parties divisé comme suit: "Part I: Foreword", "Part II: Recommendations to Government", "Part III: Rules of conduct to combat extortion and bribery".

Le rapport relève dans l'Avant-propos ce qui suit:

"Public opinion has sometimes tended to assume that corruption is generally initiated by enterprises. This is not so, and it ignores the often subtle but effective pressure by recipients of bribes or agents acting on their behalf.

The truth is that much bribery is in fact the response to extortion. Enterprises have too often had the experience, in many countries, of having to choose between giving in to extortion or not doing business. At the least, it is true to say there would be no bribes if there were no willing and often demanding receivers".<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Ibid. Voir aussi sur l'historique des travaux de cette Commission son avant-projet de rapport paru in ILM vol. 16, 1977, pp. 686-687.

<sup>183</sup> Voir le texte intégral de ce Rapport in I.L.M. vol. 17, 1978 pp. 417-421.

<sup>184</sup> Ibid., pp. 417-418.

Sur la base de ce constat liminaire, le Rapport de la C.C.I. prône une action "complémentaire" de la part des gouvernements et des milieux d'affaires tout en faisant des recommandations distinctes aux uns et aux autres. En outre les "règles de conduite" proposées dans ce rapport aux entreprises ont créé un organe d'application sous la forme d'un conseil ou "Panel".

2.1 Les mesures proposées aux gouvernements: Elles peuvent être regroupées en deux catégories à savoir les mesures nationales et les mesures internationales.

- Au titre des mesures nationales la C.C.I. invite chaque gouvernement à introduire ou renforcer sa législation criminelle contre la corruption. Elle invite aussi chaque gouvernement à veiller à une application effective et vigoureuse de cette législation étant donné que la plupart des pays disposaient déjà, mais de façon plutôt folklorique, de moyens légaux de répression des paiements illicites.<sup>185</sup>

Le rapport propose également certaines mesures préventives et d'application consistant notamment, pour chaque gouvernement, à établir des procédures de contrôle de ses agents chargés des transactions commerciales, à rendre transparentes ses règles de passation des marchés publics, à supprimer les mesures qui créent des occasions de pots-de-vin (tels les autorisations et permis). Chaque gouvernement était aussi invité à instaurer un contrôle des comptes des entreprises importantes par des organismes indépendants

---

<sup>185</sup> Ibid., p. 418.

d'audit et à instituer des mécanismes de surveillance, d'enquête et de poursuite, dans le cadre de sa juridiction territoriale, des personnes coupables. Il devrait aussi faire une publication périodique de la statistique de ces procédures.<sup>186</sup>

- S'agissant des mesures de portée internationale la C.C.I. recommande, d'une part, la conclusion dans le cadre d'une procédure d'urgence et sous l'égide des Nations Unies d'un traité. Celui-ci doit viser à inciter les différents gouvernements à prendre les mesures internes appropriées de lutte contre la corruption et à faciliter la coopération internationale dans ce domaine. D'autre part, le Rapport insiste sur la coopération et l'assistance judiciaires multilatérales et bilatérales en vue d'assurer l'échange d'information, relativement aux enquêtes criminelles touchant à la corruption.<sup>187</sup>

2.2 Les mesures proposées aux milieux d'affaires: C'est la troisième partie du Rapport de la CCI qui s'adresse aux milieux d'affaires. Ces "règles de conduite" sont conçues comme une méthode de "self-regulation".<sup>188</sup> Elles sont au nombre de onze. Les cinq premières sont qualifiées de fondamentales (Basic rule). Elles interdisent, notamment, aux entreprises d'offrir ou de payer un pot-de-vin, directement ou indirectement, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou une affaire, et exigent que toutes tran-

---

<sup>186</sup> Ibid., pp. 418-419. Voir aussi HERITIER, Op.cit., pp. 133-134.

<sup>187</sup> Ibid., (Revoir les deux références).

<sup>188</sup> I.L.M. vol. 17, 1978, p. 419.

sactions financières effectuées par elles soient correctement et intégralement comptabilisées excluant ainsi tout compte hors-livre ("off the book") ou secrets. Les règles fondamentales (articles 3 et 4) demandent aussi aux entreprises de veiller à ce qu'aucun "kickback" (ristourne occulte) ne soit fait à leurs employés dans le cadre de leur travail et à ce que les rémunérations qu'elles assurent à leurs représentants ne couvrent que les services rendus par ceux-ci à l'exclusion de tout paiement illicite.<sup>189</sup>

Les articles 6 à 10 des règles de conduite consistent en des "Principes directeurs" ("Guidelines for implementation"). Ces principes tendent à encourager les entreprises multinationales à ériger leurs propres règles de conduite conformément aux mesures énoncées par ces "Principes directeurs". Ces mesures visent, essentiellement, à l'établissement par les multinationales de systèmes d'audit indépendants permettant de déceler toutes transactions contraires aux règles de conduite.<sup>190</sup>

### 2.3 Le "Panel":

Il a été créé par l'article 11 des règles de conduite qui dispose:

"a) The ICC is establishing a Panel to interpret, promote and oversee the application of these Rules of Conduct.

b) In particular, the Panel will periodically review matters relating to the Rules of Conduct and the experience gained in their application, as well as developments in fighting extortion and bribery in business transactions.

---

<sup>189</sup> Ibid., p. 420 - Voir aussi HERITIER, op.cit., p. 135, et MORGAN, loc.cit., p. 388.

<sup>190</sup> Ibid.

c) The Panel may consider the interpretation and the clarification of the Rules of Conduct, and may suggest modifications thereto, as occasion requires.

d) The Panel will periodically report to the Council of the ICC on its activities.

e) The Panel may, in appropriate circumstances consider alleged infringements of the Rules of Conduct".<sup>191</sup>

Dans cette formule définitive le Panel n'est qu'un pâle reflet de l'organisme à compétences quasi-juridictionnelles que la Commission SHAWCROSS avait entendu instaurer.<sup>192</sup> En fait, l'adoption de ce dernier article par le Conseil de la CCI a été précédée d'un débat difficile à la différence des autres parties du rapport, alors même que ce texte en constitue le seul élément qui emporte des "conséquences matérielles bien définies".<sup>193</sup> Actuellement le Panel ne peut connaître d'une affaire de pot-de-vin que si, et seulement si, les parties concernées y consentent et que la plainte présente une apparence de bien-fondé. Il semble que cette procédure n'a jamais servi à ce jour.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> I.L.M., vol. 17, 1978, p. 421.

<sup>192</sup> Voir article 14 de l'avant-projet du "Code de Conduite International de la CCI relatif aux pratiques loyales" ("ICC International Code on Ethical Practices") in ILM, vol. 16, 1977, p. 700. Voir également le projet de règlement relatif au "Conseil International de la CCI sur les pratiques loyales ("Rules of ICC International Council on Ethical Practices") en Annexe à l'avant-propos - Ibid. pp. 702-708. - Voir aussi les commentaires de Madame HERITIER, op.cit., p. 136.

<sup>193</sup> OPPETIT, loc.cit., p. 17.

<sup>194</sup> HERITIER, Op.cit., p. 136.

A l'instar des "Principes directeurs" de l'OCDE, les "règles de conduite" de la CCI n'ont qu'un caractère "symbolique".<sup>195</sup> Du reste, il est expressément précisé à l'introduction de ces règles ce qui suit:

"These Rules of Conduct are of a general nature constituting what is considered good commercial practice in the matters to which they relate but without direct legal effect ..."<sup>196</sup>

Mais alors, "à défaut de moyens de contrainte, un Code de conduite a-t-il plus de valeur qu'une simple déclaration d'intention?"<sup>197</sup>

En définitive, le bilan du traitement réservé par le Droit du Commerce International à la corruption fait ressortir que la jurisprudence arbitrale qui s'y rapporte manque de "bases juridiques solides". D'une part, le concept d'ordre public et les normes de référence invoqués à leur appui sont tributaires du sentiment personnel de justice des arbitres.<sup>198</sup> En outre, les règles de conduite proposées au plan international ne sont que de simples déclarations d'intention sans conséquences pratiques. A la vérité, le Droit du Commerce International n'offre aucun recours vraiment sérieux contre la corruption politique. Étant donné que ce comportement a néanmoins pu être qualifié, comme nous l'avons vu, de plaie internationale ("international evil") on doit se demander si

---

<sup>195</sup> Ibid., p. 138.

<sup>196</sup> I.L.M. vol. 17, 1978, p. 420.

<sup>197</sup> OPPETIT, op.cit., pp. 17-18.

<sup>198</sup> Ibid., p. 21.

le droit sanctionnateur, en l'occurrence le Droit Pénal International, pourvoit adéquatement à sa répression.

CHAPITRE II: LA CORRUPTION EN DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

Les lois pénales étant "moins une espèce de lois particulières que la sanction de toutes les autres"<sup>199</sup> une recherche sur le sort fait à la corruption, mal sans frontières et partout damné - tout au moins dans le principe -, est bien indiquée dans le domaine du Droit Pénal International.

Cependant, il convient de préciser dès maintenant que le Droit Pénal qualifié d'International n'est pas, à strictement parler, le droit homogène d'un ordre public international dont, normalement, il suppose au départ l'existence. Il se réduit pour l'essentiel à l'ensemble des règles de droit interne relatives aux situations pénales présentant un élément d'extranéité.<sup>200</sup> Si, en effet, son application est, en principe, totalement exclue quant à la sanction, en Droit International Public, des obligations découlant du "Jus Cogens" pour cause d'égalité souveraine entre les États, il rencontre aussi des difficultés dans les situations ordinaires voire prosaïques. Cela est inévitable dans la mesure où les valeurs de civilisation (exemple: respect de la propriété privée, interdiction de la bigamie) que le droit pénal entend protéger ne sont pas communes à toutes les sociétés. En outre même si, dans bien des cas, la répression d'un comportement donné est généralement admise, les sanctions peuvent notablement varier d'un pays à l'autre

---

<sup>199</sup> Maxime citée par Claude LOMBOIS in Droit Pénal International, Paris, Éditions DALLOZ, 2<sup>e</sup> édition 1979 no 4, p. 3.

<sup>200</sup> Ibid., n<sup>os</sup> 1 et 2, pp. 1 et 2.

(exemple: la peine de mort est absente dans certains systèmes pénaux).<sup>201</sup> Finalement, face au problème de la répartition de compétence entre des systèmes répressifs divers et différents, le Droit Pénal International, offre la modeste solution de la détermination unilatérale de compétence par chaque système.<sup>202</sup> Il revient ainsi à chaque État, usant de sa "compétence législative", à déterminer ses règles pénales de portée internationale propres.<sup>203</sup>

On comprend donc facilement que les règles pénales positives visant la corruption relèvent de différents systèmes nationaux et procèdent de politiques criminelles diverses.

Néanmoins certaines tentatives de solution et de réglementation pénales, véritablement internationales, ont été faites sur ce problème particulier et méritent aussi notre attention.

#### I - LA RÉPRESSION DE LA CORRUPTION DANS LES SYSTEMES NATIONAUX

Les différentes politiques criminelles nationales de sanction de la corruption peuvent s'ordonner autour de deux points: d'une part, la répression sous condition de réciprocité dont le droit pénal français présente un exemple type. Cet exemple a en plus, ici, l'avantage d'être commun à de nombreux pays subsahariens anciennement colonisés par la France.<sup>204</sup> D'autre part, la répression sans condition de réciprocité illustrée par le droit pénal

---

<sup>201</sup> Ibid., n<sup>os</sup> 2-5, pp. 2 et 3.

<sup>202</sup> Ibid., n<sup>o</sup> 12, p. 9.

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> SARASSORO, Op.cit., p. 8.

des États-Unis d'Amérique.

1 -La répression sous condition de réciprocité: l'exemple du droit pénal français

En France la corruption, qu'elle soit passive, active ou revête la forme du trafic d'influence,<sup>205</sup> est un délit réprimé, respectivement par les articles 177, 179 et 178 du Code Pénal. Mais dans le cas où un français commet l'infraction dans un pays étranger, ce qui est généralement le cas de la corruption active dans le cadre des transactions commerciales internationales, il ne peut être poursuivi et puni en France que si les faits reçoivent la même qualification et sont punis par la loi du lieu de leur commission. C'est ce qu'on appelle l'exigence de la condition de réciprocité.<sup>206</sup> Cette exigence, ou condition, de réciprocité découle des dispositions de l'article 689 alinéa 2 du Code de Procédure Pénale français qui dispose:

"Tout citoyen français qui en dehors du territoire de la République s'est rendu coupable d'un fait qualifié délit par la loi française peut être poursuivi et jugé par les juridictions françaises si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis".<sup>207</sup>

---

<sup>205</sup> Le trafic d'influence est défini comme le délit du tiers qui, moyennant rétribution reçue d'un autre, intervient, dans l'intérêt de celui-ci auprès du dépositaire de l'autorité publique, pour en obtenir la faveur en vue de laquelle lui-même aura été payé - Voir Robert VOUIN et Michèle Laure RASSAT - Droit Pénal Spécial Tome I Paris, Éditions Dalloz, 4<sup>e</sup> édition 1976 no 471 p. 574.

<sup>206</sup> DELMAS-MARTY, loc.cit., pp. 473-474.

<sup>207</sup> Code de Procédure Pénale - Code de Justice Militaire, Paris, Éditions Dalloz 1985-1986.

Le problème ici est que le droit pénal français se montre déjà plus attentif sur la corruption que les autres systèmes juridiques européens. Au surplus, à l'échelle du monde, d'autres systèmes n'incriminent aucune forme de corruption.<sup>208</sup>

En outre, même dans l'hypothèse où la réciprocité est acquise on peut se demander à qui reviendrait l'initiative du déclenchement de l'action publique. Il ne paraît pas très sérieux de penser que l'État dont précisément les représentants sont les complices du citoyen français en cause porterait plainte contre ce dernier auprès du Ministère Public français, ou saisirait un tribunal correctionnel français par voie d'action directe. Il est également difficile d'imaginer le Ministère Public français en train d'ouvrir "proprio motu" une information sur un tel cas quand on sait qu'après tout les représentants politiques de la France (le Parquet français n'est pas indépendant et relève du Ministère de la Justice) ne dédaignent pas tellement la corruption dès lors qu'il s'agit d'arranger la balance commerciale du pays avec l'extérieur.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> DELMAS-MARTY, *Ibid.*; OPPETIT, *loc.cit.*, p. 12.

<sup>209</sup> Voir dans ce sens Michel JOBERT, ancien ministre français des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur, qui a pu écrire en 1984: "... je vais lui raconter ce que deviennent les commissions perçues sur les marchés de pétrole ou d'armement; des 'intermédiaires', il y en a toujours, au point qu'ils paraissent aux gouvernements des préalables obligatoires; les versements se font en Suisse, avec la bénédiction des Ministres des Finances ..."; cette bénédiction découle, selon la déclaration d'un Ministre français chargé du budget devant le Sénat du pays, de "la volonté des pouvoirs publics de ne pas pénaliser les exportateurs français par rapport à leurs concurrents étrangers" (ces deux déclarations ont été

Dans ces conditions, c'est incontestablement en toute justice qu'on a qualifié la position du droit pénal international français envers la corruption d'attitude "d'indifférence".<sup>210</sup> La répression de la corruption transnationale sous réserve de réciprocité offre trop d'échappatoires tant aux délinquants qu'à des organes de poursuite dont on perçoit mal la motivation déterminante face à un problème, en dernière analyse, si peu dérangeant. La répression sans égard pour la réciprocité d'incrimination semble offrir plus de certitude dans ce domaine.

## 2. La répression sans condition de réciprocité: l'exemple du droit pénal américain

Nous retenons ici l'exemple américain parce que les États-Unis d'Amérique se distinguent seuls dans cette catégorie avec leur fameuse loi "FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT" (FCPA dans la suite du texte). Exemple unique, il appelle particulièrement notre attention. Nous allons succinctement examiner son historique et son contenu d'une part, son application et son amendement intervenu en 1988, d'autre part.

### 2.1 Historique et contenu de la FCPA

A la suite d'une série d'enquêtes, menées entre 1974 et 1976 à la demande du Congrès américain, la "SECURITIES EXCHANGE COMMISSION" DES États-Unis (S.E.C. dans la suite du texte) adressa à celui-ci un rapport considérable sur les paiements "douteux"

---

citées par OPPETIT, Ibid., p. 15.)

<sup>210</sup> Ibid., p. 12.

("questionable") que faisaient les compagnies américaines opérant à l'étranger aux officiels des pays concernés.<sup>211</sup> Sur la base de ce rapport le Congrès américain conclut à la nécessité de mettre en place une législation susceptible d'éliminer de telles pratiques. Cette décision du Congrès était fondée sur les observations du Comité du Sénat chargé des affaires bancaires, du logement et de l'urbanisme ("Committee on Banking, Housing and Urban Affairs" - Senate) dont on peut retenir les motifs suivants:

"Recent investigations by the SEC have revealed corrupt foreign payments by over 300 U.S. companies involving hundred of millions of dollars. These revelations have had severe adverse effects. Foreign governments friendly to the United States in Japan, Italy, and the Netherlands have come under intense pressure from their own people. The image of american democracy abroad has been tarnished. Confidence in the financial integrity of our corporations has been impaired. The efficient functioning of our capital markets has been hamped. Corporate bribery is bad business. In our free market system it is basic that sale of products should take place on the basis of price, quality and service. Corporate bribery is fundamentally destructive of this basic tenet. Corporate bribery of foreign officials takes place primarily to assist corporations in gaining business. Thus foreign corporate bribery affects the very stability of overseas business. Foreign corporate bribes also affect our domestic competitive climate when domestic firms engage in such practices as a substitute for healthy competition for foreign business."<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Adam FREMANTLE and Sherman KATZ - The Foreign Corrupt Practices Act Amendments of 1988 in The International Lawyer, vol. 23, no 3 - Fall 1989, p. 755.

<sup>212</sup> U.S. Code Congressional and Administrative News (USCA) vol. 3, 95<sup>th</sup> Congress - First Session 1977 p. 4101.

Le 19 décembre 1977 la nouvelle loi a été adoptée sous le titre de "FCPA of 1977" (FCPA-1977).<sup>213</sup>

La FCPA-1977 contient deux séries de dispositions essentielles: les dispositions sur la tenue des comptabilités et les dispositions interdisant et réprimant les paiements de pot-de-vin.

Les dispositions sur la tenue des comptabilités (Section 102) exigent des compagnies relevant de la SEC la tenue et le contrôle d'une comptabilité fidèle et complète de toutes leurs transactions. Aucune opération financière non enregistrée n'est légalement autorisée ni pour les maisons-mères américaines de compagnies multinationales, ni pour leurs filiales étrangères. De même aucune manipulation comptable tendant à déguiser un paiement indû n'est tolérée.<sup>214</sup> La FCPA-1977 a confié au "Department of Justice" (DOJ) la responsabilité des poursuites pénales pour violation de ses dispositions comptables. Celles-ci prévoient des peines d'amende et d'emprisonnement pouvant respectivement atteindre le maximum de Cent mille DOLLARS ou de cinq ans. Quant à la mise en jeu de la responsabilité civile des contrevenants, elle relève de la SEC.<sup>215</sup>

Les dispositions qui visent la corruption (Sections 103 et

---

<sup>213</sup> Voir texte officiel et intégral de la FCPA - 1977 in U.S.C.A., 1, 95<sup>th</sup> Congress - First session 1977 pp. 1494 - 1500 (ou 91 STAT. 1494 - 1500).

<sup>214</sup> USCA, 3, 95<sup>th</sup> Congress - First session 1977 déjà cité plus haut note no 212, p. 4109; FREMANTLE et KATZ, loc.cit., p. 757.

<sup>215</sup> Voir Ibid. Voir aussi Julia Christine BLISS and Gregory J. SPAK. The Foreign Corrupt Practices Act of 1988: Clarification or evisceration? in Law and Policy in International Business, vol. 20, 1983, no 3 pp. 446-451.

104) interdisent à toutes compagnies, sociétés, entreprises, groupements d'entreprises, associations relevant de la SEC ou ayant leur principal établissement aux États-Unis, à leurs représentants de quelque niveau que ce soit, à tous citoyens ou résidents des États-Unis de consentir de quelque manière un paiement, une promesse ou autorisation de paiement dans quelque monnaie que ce soit, ou une offre, un don, une promesse ou autorisation de don de quelque valeur que ce soit à un responsable politique étranger pour l'influencer dans le cadre de ses fonctions, à un parti politique étranger pour acheter son influence ou à toute autre personne en sachant ("while knowing") ou ayant une raison de savoir ("having reason to know") que tout ou partie de cet argent ou valeur servirait directement ou indirectement aux fins prohibées. La FCPA-1977 est indifférente quant à la personne qui a pris l'initiative du paiement ou du don. Autrement dit, même si l'opération répondait à une demande de l'officiel étranger elle ne rend pas moins coupable le payeur ou le donateur au regard de cette loi. Celle-ci ne tient non plus compte d'aucune manière de la position des législations étrangères sur la corruption. La violation des dispositions anti-corruption de la FCPA-1977 rend le contrevenant passible d'une amende pouvant atteindre un maximum de un million de DOLLARS pour les personnes morales et dix mille DOLLARS pour les individus, et, cumulativement ou non, d'un emprisonnement pour ces derniers pouvant aller jusqu'à cinq ans. La mise en oeuvre de ces

sanctions pénales incombe au DOJ.<sup>216</sup>

En résumé, par la FCPA-1977 le congrès américain a unilatéralement (c'est-à-dire sans égard pour les législations pénales étrangères) criminalisé la corruption, notamment les paiements indus à des responsables politiques étrangers par les milieux d'affaires américains. En plus elle exige un contrôle comptable et un enregistrement exact de toutes les transactions des compagnies américaines.

La loi FCPA-1977 a été sévèrement critiquée par la doctrine américaine. L'une des plus immédiates, des plus élaborées et argumentées de ces critiques nous semble avoir été développée et publiée en 1979 par Shelley O'NEILL. D'après cet auteur, la FCPA-1977 contient trop de failles dues aux exceptions et imprécisions. Pour illustrer une de ces failles il cite l'exemple du paiement qu'un dirigeant d'entreprise américain pourrait être amené à faire à un agent de douanes d'un pays étranger. Un tel paiement fait pour faciliter un embarquement, même si les documents y afférents sont réguliers, est légal pourvu qu'il soit fait à l'agent des douanes et pour son compte. Par contre si ce même agent des douanes se fait faire ce même paiement par la même personne dans le cadre de la même opération pour le compte du ministre qui a la responsabilité d'approuver les documents relatifs à l'embarquement en vue d'assu-

---

<sup>216</sup> Ibid. - Voir aussi USCA, 3, 95<sup>th</sup> Congress - First session 1977 p. 4108.

rer un examen rapide de ceux-ci, il y a illégalité.<sup>217</sup>

O'NEILL relève aussi que, de toutes les manières, la poursuite d'infractions extraterritoriales est incompatible avec le principe de la "courtoisie internationale" ("international comity"). Il ajoute que la "doctrine de l'acte d'État" ("Act of state doctrine") mettrait un obstacle à toute enquête portant sur des faits et des motivations impliquant des personnalités politiques étrangères.<sup>218</sup>

D'un autre côté, O'NEILL assurait que cette loi est contraire aux besoins du commerce extérieur des États-Unis. A son avis l'interdiction des paiements de pot-de-vin aux seules entreprises américaines va à l'avantage de leurs concurrentes étrangères les pots-de-vin faisant partie des affaires sur certains marchés dans le monde.<sup>219</sup> Il a montré aussi que la FCPA-1977 faisait peser sur le défendeur un fardeau anti-constitutionnel s'agissant de la recherche de la preuve en ce que celle-ci demeure presque entièrement tributaire de la volonté de coopération de ressortissants et gouvernements étrangers.<sup>220</sup>

Ces critiques nous incitent à voir quel a été véritablement

---

<sup>217</sup> Shelly O'NEILL - The Foreign Corrupt Practices Act: Problems of extraterritorial application in Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1979, p. 719. Voir aussi MORGAN, loc.cit. p. 359 pour ce même exemple; les critiques de ces deux auteurs se rejoignent pour l'essentiel.

<sup>218</sup> O'NEILL, op.cit., p. 691, 706 ss.

<sup>219</sup> Ibid., p. 704.

<sup>220</sup> Ibid., pp. 691 et 717.

le sort de la FCPA-1977.

## 2.2 Application et amendement de la FCPA-1977

Hormis le fait qu'il a été rapporté sans autres détails que certains exportateurs américains auraient perdu certains marchés étrangers,<sup>221</sup> force est de dire que la FCPA-1977 avait causé plus de peur que de mal dans les milieux intéressés. En effet, très peu de poursuites pénales ont été engagées sur la base de cette loi.<sup>222</sup> Pour expliquer cette situation on a avancé que les exportateurs américains se conformaient spontanément aux exigences de la FCPA-1977.<sup>223</sup> Autrement dit, cette loi a eu un effet dissuasif très réel. De fait, jusqu'à Avril 1988 on a dénombré un total de trois actions de la SEC sur la base des dispositions anti-corruption de la FCPA-1977. Une seulement de ces trois procédures a abouti à une poursuite pénale contre les dirigeants d'une compagnie. De son côté le DOJ n'a engagé, à la date du 1<sup>er</sup> août 1983 que vingt enquêtes sur la base des dispositions anti-corruption de la FCPA-1977; huit des dossiers concernés ont été classés sans suite.<sup>224</sup>

Un des responsables du D.O.J. a précisé que presque tous les cas connus par ce département mettaient en cause des responsables de très haut niveau (ministres, ambassadeurs, officiers mili-

---

<sup>221</sup> Ibid., p. 704.

<sup>222</sup> BLISS and SPAK, loc.cit., p. 451, FREMANTLE and KATZ, loc.cit., pp. 758-759.

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Ibid.

taires, chefs d'État) des pays concernés.<sup>225</sup> Au nombre de ceux-ci il y a bien sûr des pays subsahariens. Deux exemples précis ont pu être rapportés où le Nigéria et un autre pays non identifié de la même région étaient cités.

Le premier exemple nous est donné dans la cause Environmental Tectonics v. W.S. Kirkpatrick Inc.<sup>226</sup>

Dans cette affaire, le Ministère nigérian de la Défense a, suite à un appel d'offres, attribué le contrat relatif à la construction d'un garage aéronautique destiné à l'Armée de l'Air de la République Fédérale du Nigéria, à la compagnie américaine W.S. Kirkpatrick & Co. Inc. du New Jersey. Environmental Tectonics Corporation International, une autre compagnie américaine qui avait également fait des soumissions dans le cadre de ce marché, trouva anormales les conditions d'obtention du contrat par sa concurrente. Elle engagea alors une enquête privée qui confirma ses doutes. Cette enquête privée révéla en effet, d'une part, que le prix qu'elle avait offert pour le marché était substantiellement moins élevé que celui de Kirkpatrick. Elle lui permit, d'autre part, de découvrir que le Directeur Général de Kirkpatrick, CARPENTER, s'était assuré les services d'un ressortissant nigérian du nom d'AKINDELE à titre d'agent local chargé du suivi du

---

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> 847 F. 2d 1052 (3d Cir. 1988) citée par Deborah E. BIELICKE. Case comments. International commercial bribery and the act of state doctrine. Environmental tectonics v. W.S. Kirkpatrick Inc. in Washington University Law Quaterly, vol. 67, 1989, pp. 601-602.

dépouillement des offres et de l'attribution du contrat. Dans le cadre de sa mission AKINDELE informa Kirkpatrick que pour que son offre soit retenue elle doit s'engager à déboursier une "commission de ventes" ("sales commission") de 20% dont l'assiette était le prix du contrat. Cette "commission" était destinée pour l'essentiel aux responsables politiques et militaires nigériens. Effectivement, dans un accord écrit conclu avec AKINDELE, Kirkpatrick accepta de payer cette commission à deux compagnies panaméennes contrôlées par AKINDELE à charge pour celles-ci d'en assurer le versement aux responsables nigériens indiqués. Sitôt cet accord conclu, Kirkpatrick se vit attribuer le marché et le Ministre nigérien de la Défense lui en paya le prix en quatre tranches. Dès la perception de chaque tranche Kirkpatrick faisait télégraphiquement virer la part de la commission aux comptes des deux compagnies panaméennes dont AKINDELE avait le contrôle. Ce dernier avait ainsi eu à distribuer les fonds à leurs destinataires pour un montant total de un million sept cent mille DOLLARS.

Environmental Tectonics informa les gouvernements nigérien et américain de ces faits. Une enquête officielle du D.O.J. les ayant confirmés, Kirkpatrick et son Directeur Général, CARPENTER, furent condamnés sur la base du FCPA - 1977. La compagnie écopa d'une peine de soixante quinze mille DOLLARS d'amende, tandis que CARPENTER était tenu à deux cents heures de travail communautaire, et à dix mille DOLLARS d'amende.

S'il est vrai que ces condamnations n'ont pas empêché le paiement du pot-de-vin, elles nous paraissent néanmoins receler un

effet dissuasif prodigieux. Qu'on en juge: le montant des amendes infligées, les frais, honoraires et désagréments (mauvaise publicité notamment) entraînés par le procès joints au montant du pots-de-vin effectivement versé ne doivent pas avoir laissé un profit conséquent à Kirkpatrick et à CARPENTER. Au surplus, Kirkpatrick a été poursuivie par Environmental Tectonics au civil aux fins d'obtenir réparation des préjudices qu'elle lui a causés par son comportement déloyal.<sup>227</sup>

La FCPA - 1977 a eu, par ailleurs un effet positif plus discret dans un autre pays subsaharien (il s'agit peut-être encore du Nigéria). Dans ce dernier cas, une compagnie pétrolière américaine a pu se prévaloir de l'existence de cette loi pour se soustraire aux "arrangements spéciaux" exigés d'elle comme préalables à l'obtention d'un permis d'exploitation par les dirigeants d'un pays africain. Il avait néanmoins fallu le témoignage confirmatif de l'ambassadeur américain en poste dans ce pays pour que la compagnie concernée obtienne son permis sans autre forme de procès.<sup>228</sup>

Nous pouvons donc retenir que la FCPA - 1977 a constitué une arme très efficace contre les paiements de pots-de-vin en ce qui concerne les compagnies américaines. Hélas! cette loi a été amendée en 1988 et on a pu dire de cet amendement qu'il n'est qu'une "évis-

---

<sup>227</sup> Ibid.

<sup>228</sup> PEAN, op.cit., p. 47.

cération" du texte originel<sup>229</sup> bien que son objectif avoué fût de clarifier celui-ci. Cet amendement est contenu dans la loi "OMNIBUS TRADE AND COMPETITIVENESS ACT OF 1988" du 23 août 1988 sous le titre "FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT AMENDMENTS OF 1988" (FCPA - 1988 dans la suite du texte).<sup>230</sup> Le contenu de ce nouveau texte, en ce qui concerne les dispositions anti-corruption, peut se résumer comme suit:

1° - désormais, pour être passible des peines prévues par la FCPA la personne poursuivie doit avoir su ("while knowing") qu'elle fait les paiements ou les dons aux fins interdites par la loi. La FCPA - 1977 punissait tout autant la personne qui avait "une raison de savoir" ("while knowing or having reason to know") que les paiements ou cadeaux étaient illicites;

2° - désormais les paiements faits pour faciliter les actes officiels de routine sont exclus de toute sanction. La nouvelle loi (Sec. 30A-b et Sec. 104-b) excepte en effet "... any facilitating or expediting payment to a foreign official, political party, or party official the purpose of which is to expedite or to secure the performance of a routine governmental action by a foreign official, political party, or party official". La FCPA - 1988 définit

---

<sup>229</sup> BLISS et SPAK, loc.cit., p. 443, ont écrit:  
 "Despite the serious commercial problems created by the ambiguities in the FCPA and the legitimate goals of the reform effort, the amendments have been characterized as a disguised attempt to gut the law."

<sup>230</sup> Voir texte officiel et intégral de la FCPA - 1988 in USCA 100<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> session 1988 pp. 1415 - 1425 (ou encore 102 Stat. 1415 - 1425).

(Sec. 30A-f et Sec. 104-h) l'expression "routine governmental action" comme suit: "... only an action which is ordinarily and commonly performed by a foreign official in -

- (i) obtaining permits, licenses, or other official documents to qualify a person to do business in a foreign country;
- (ii) processing governmental papers, such as visas and work orders;
- (iii) providing police protection, mail pick-up and delivery, or scheduling inspections associated with contract performance or inspections related to transit of goods across country;
- (iv) providing phone service, power and water supply, loading and unloading cargo, or protecting perishable products or commodities from deterioration; or
- (v) actions of similar nature".

La FCPA - 1977 ne tolérait que certains paiements du genre faits à des fonctionnaires de catégorie inférieure tel un agent des douanes. Avec l'amendement ces paiements peuvent légalement aller à n'importe quel officiel ("any foreign official") ce qui inclut les responsables politiques notamment.<sup>231</sup>

3° - désormais, les États-Unis admettent partiellement la réciprocité de l'incrimination dans ce domaine puisque tout paiement fait conformément aux lois et règlements étrangers écrits est automatiquement licite. La FCPA - 1988 (Sec. 30A-c1 et Sec. 104c1)

---

<sup>231</sup> Voir FREMANTLE et KATZ, loc.cit., pp. 762-763.

décide en effet que "It shall be an affirmative defense to actions under subsection (a) that - (1) the payment, gift, offer, or promise of anything of value that was made, was lawful under the written laws and regulations of the foreign officials, political party's, party official's, or candidate's country; ..."

4° - enfin, désormais tout paiement répondant à une dépense "raisonnable" ou faite de "bonne foi" est licite au regard de la FCPA - 1988 (Sec. 30A-c2 et Sec. 104.c2) qui décide: " - It shall be an affirmative defense to actions under subsection (a) that - ... (2) the payment, gift, offer, or promise of anything of value that was made, was a reasonable and bona fide expenditure such as travel and lodging expenses, incurred by or on behalf of foreign official, party, party official, or candidate and was directly related to -

(A) the promotion, demonstration, or explanation of products or services; or

(B) the execution or performance of a contract with a foreign government or agency thereof."<sup>222</sup>

Pour conclure sur la situation créée par la FCPA - 1988 nous pouvons retenir ces quelques mots du Sénateur américain William PROXMIRE:

"[The 1988 Trade Act] guts the Foreign Corrupt Practices Act that has stopped cold bribery by American corporations abroad for past eleven years ... [The Trade Act] makes offering bribes a piece of cake - safe and insulated from prosecution. It means that once again this country's foreign policy will be shamed by wide-

---

<sup>222</sup> Voir Ibid. sur tous ces points.

spread bribery in coming years."<sup>233</sup>

Cette inquiétude nous paraît bien-fondée. La nouvelle loi offre suffisamment d'échappatoires pour prétendre combattre véritablement la corruption politique. On peut même dire qu'elle constitue une incitation et une légitimation de cette pratique très malheureuse en ce qui concerne les pays du Tiers Monde tout au moins. On ne peut guère imaginer d'obstacle sérieux à la prise d'une loi ou d'un règlement autorisant des paiements "douteux" par une dictature. En outre, pour le payeur que doit-on entendre par dépense "raisonnable" ou faite "bona fide"? Même si la FCPA - 1988 aggrave les sanctions prévues par la FCPA - 1977<sup>234</sup> elle marque néanmoins un recul par rapport à celle-ci.<sup>235</sup>

Le législateur américain a invité le Président des États-Unis dans la FCPA - 1988 à poursuivre les négociations en vue de conclure un Accord international sur la corruption avec les pays membres de l'OCDE. Ceci nous conduit à étudier la coopération internationale, au plan criminel, dans ce domaine.

---

<sup>233</sup> Cité par BLISS et SPAK, loc.cit., p. 443.

<sup>234</sup> Les peines d'amende ont été portées de un million de DOLLARS à deux millions de DOLLARS pour les compagnies, de dix mille DOLLARS à cent mille DOLLARS pour les individus. L'amende civile pour les compagnies et les individus est passée de cinq mille DOLLARS à dix mille DOLLARS. Le maximum de la peine d'emprisonnement pour les individus demeure à cinq ans - Voir les commentaires de FREMANTLE et KATZ, loc.cit., p. 766.

<sup>235</sup> Voir BLISS et SPAK, loc.cit., p. 468 pour des arguments contraires.

## II - LA COLLABORATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE PÉNAL

Cette collaboration se traduit par la coopération policière entre les États par le canal de l'Organisation Internationale de Police Criminelle (O.I.P.C. - Interpol).<sup>236</sup> De son côté, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a préparé un projet d'accord international sur les paiements illicites.

### 1 - La coopération policière: l'O.I.P.C. - Interpol contre la corruption

L'O.I.P.C. - Interpol est une organisation intergouvernementale dotée de la personnalité morale qui a son siège à Lyon en France. Elle regroupe actuellement cent quarante six États membres.<sup>237</sup> Aux termes de l'article 2 de ses statuts elle a pour mission:

- "a) d'assurer et développer l'assistance réciproque la plus large de toutes les autorités de police criminelle, dans le cadre des lois existant dans les différents pays et dans l'esprit de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme;
- b) d'établir et de développer les institutions capables de contribuer efficacement à la prévention et à la répression des infractions de droit commun."<sup>238</sup>

On peut donc noter que l'O.I.P.C. ne s'occupe pas des infractions de nature politique et militaire.

Pour accomplir sa mission l'Organisation se borne à adopter

---

<sup>236</sup> Juris - Classeur - Procédure Pénale vol. 4 Fascicule 405C, 1<sup>er</sup> cahier nos 1 s.

<sup>237</sup> Ibid., n<sup>os</sup> 69 ss., voir aussi le supplément au n<sup>o</sup> 69 pour le nombre actuel des États membres.

<sup>238</sup> Ibid., n<sup>o</sup> 66.

en Assemblée Générale des recommandations à l'adresse des États membres (article 8 des Statuts). Ceux-ci sont simplement tenus à "l'engagement moral" de faire tous les "efforts compatibles avec leurs propres nécessités pour mettre à exécution les décisions de l'Assemblée Générale" (article 9 des Statuts).

Avec ces "deux cautèles"<sup>239</sup> (exclusion des infractions qualifiées de politiques et de militaires, collaboration volontaire des États) l'O.I.P.C. est nettement mal placée dans la lutte contre la corruption. Celle-ci mettant en cause, comme nous l'avons d'ailleurs déjà vu, "des autorités et des considérations politiques de discrétion"<sup>240</sup> l'Organisation se trouve avec elle "dans la limite extrême"<sup>241</sup> de son champ d'activité.

En définitive, l'OIPC ne dispose pas de mécanismes de coopération policière efficaces contre la corruption politique. Saisie de ce problème lors de sa quarante cinquième session tenue à Accra (Ghana) en octobre 1976, son Assemblée Générale s'était limitée à adopter une résolution.<sup>242</sup> Dans cette résolution elle "attire" l'attention des États membres sur la nécessité d'adapter les instruments juridiques de la coopération policière internationale aux spécificités des infractions économiques dont la corruption

---

<sup>239</sup> BOLLE, op.cit., p. 347.

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> Ibid., - voir aussi DELMAS-MARTY, loc.cit., p. 476.

<sup>242</sup> Résolution no AGN/45/RES/10 de l'Assemblée Générale de l'OIPC - Interpol, 45<sup>e</sup> session - Accra 14 - 20 octobre 1976. Cette référence est citée par BOLLE, loc.cit., p. 348.

n'est qu'un élément.<sup>243</sup> Cette "courageuse" résolution n'exprime en fait qu'un "constat d'échec" de l'Organisation.<sup>244</sup>

La vraie lutte internationale contre la corruption doit donc être cherchée ailleurs.

## 2 - Le projet d'Accord International sur les paiements illicites des Nations Unies

Nous allons examiner successivement l'historique et le contenu de ce projet d'accord.

### 2.1 Historique du projet:

Plusieurs tentatives de réglementation touchant peu ou prou au problème de la corruption ont été faites dans le cadre du système des Nations Unies. Celles-ci sont exclusivement dirigées sur les comportements des Entreprises Multinationales.

Nous pouvons citer la Déclaration de Principes tripartite de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) sur les Entreprises Multinationales et la Politique Sociale du 16 novembre 1977, la Résolution 89 (iv) CNUCED sur un Code International de Conduite pour les Transferts de Technologie, la Résolution 103 (v) CNUCED sur les Pratiques Commerciales Restrictives approuvée en 1980 par l'AGNU, la Résolution 3514 (xxx) du 15 décembre 1975 de l'AGNU sur les Mesures visant à empêcher les Sociétés Multinationales et autres, leurs intermédiaires et autres parties en cause de se

---

<sup>243</sup> Ibid.; DELMAS-MARTY, loc.cit., p. 476.

<sup>244</sup> BOLLE, loc.cit., p. 476.

livrer à des pratiques de corruption.<sup>245</sup>

D'un autre côté, un Groupe de Travail de la Commission des Sociétés Transnationales du Centre sur les Sociétés Transnationales de l'ECOSOC a été chargé d'élaborer un Code de Conduite International à l'intention des Sociétés Transnationales. Mais les travaux de ce groupe "progressent avec une désespérante lenteur".<sup>246</sup>

Dans la Résolution 3514 (xxx) que nous avons mentionnée plus haut, l'AGNU a prié l'ECOSOC "de demander à la Commission des Sociétés Transnationales d'inclure la question des pratiques de corruption des sociétés transnationales dans son programme de travail et de faire des recommandations sur les moyens qui permettraient de prévenir d'une façon efficace lesdites pratiques de corruption".<sup>247</sup> A la suite de cette résolution de l'AGNU, l'ECOSOC a, par une Résolution du 5 août 1976, mis sur pied un Groupe de Travail ad hoc ayant pour mission d'établir un projet d'accord tendant à éliminer les paiements illicites. Sur la base des travaux de ce Groupe de Travail un Comité qui prit sa suite rédigea un "Projet d'Accord International sur les Paiements Illicites".<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup> Ibid., pp. 349-350; voir aussi PELLET, op.cit., p. 56.

<sup>246</sup> Ibid., p. 83.

<sup>247</sup> Résolution 3514 (xxx) supplément 34 (A/10034), p. 71 citée par HERITIER, op.cit., p. 139.

<sup>248</sup> Pour plus de détails sur l'historique de ce projet voir Ibid.; voir aussi BOLLE, loc.cit., p. 351 et MORGAN, loc.cit., p. 389. Le texte même du projet figure in Nations Unies - Conseil Économique et Social - Document no E/1979/104 du 25 mai 1979, déjà cité à la note no 55; voir ce texte en annexe à la présente thèse.

## 2.2 Contenu du Projet

Ce Projet d'Accord comporte onze articles et propose des mesures d'ordre national et des mesures d'ordre international.

Comme mesures d'ordre national il prévoit l'incrimination par chaque État de la corruption passive et active (articles 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5) en même temps que l'instauration par celui-ci de procédures de contrôles comptables visant les entreprises installées sur son territoire (article 6). Le texte invite aussi chaque État à interdire à ses ressortissants et aux entreprises ayant sa nationalité toutes transactions financières ou commerciales avec un "régime minoritaire illégal d'Afrique australe" (article 7). Il invite enfin chaque État à décider par voie juridique la nullité relative de toute convention obtenue au moyen de la corruption (article 8).

Comme mesures d'ordre international le Projet d'Accord vise à renforcer la coopération internationale dans ce domaine par les échanges d'informations législatives et réglementaires avec le concours du Secrétariat Général des Nations Unies, la collaboration judiciaire, la conclusion d'accords bilatéraux d'entraide et la facilitation des procédures d'extradition (articles 9 à 11).

Dans sa Résolution 1978/71 l'ECOSOC avait décidé la réunion, "si possible en 1980", d'une conférence diplomatique pour la conclusion d'un Accord définitif sur les paiements illicites.<sup>249</sup> Mais à ce jour rien ne s'est passé de nouveau et ce projet d'accord des Nations Unies, demeure à l'état de projet.

---

<sup>249</sup> Nations Unies - ECOSOC, op.cit., p. 7 note 1.

Quoi qu'il en soit sur ce sujet politiquement sensible qu'est la corruption le projet s'en remet à la bonne volonté des États quant à la mise en oeuvre des mesures préconisées. Aussi bien, même s'il était adopté, on pourrait douter de son effectivité.<sup>250</sup>

CONCLUSION DU TITRE PREMIER: Les moyens offerts par le Droit du Commerce International et le Droit Pénal International contre la corruption politique ne sont pas déterminants. Au regard de ces deux branches de droit international "la licéité de la corruption n'est peut-être pas de droit positif, mais pas davantage son illicéité".<sup>251</sup> On parle même d'une "paralysie de l'ordre juridique"<sup>252</sup> à ce sujet. En outre tous les efforts qui ont été faits dans ces domaines ne visent qu'un aspect du problème de la corruption vécu en Afrique subsaharienne: les pots-de-vin. Les détournements de deniers publics laissent, pour l'essentiel, la société internationale indifférente même s'ils nourrissent d'énormes courants de capitaux en direction de l'Europe et, en particulier, de la Suisse. On peut bien sûr signaler le gel des avoirs bancaires de deux dictateurs du Tiers Monde déchus (Marcos des Philippines et Duvalier d'Haïti) en 1986 par les autorités de ce pays.<sup>253</sup> Mais des observateurs bien avertis ont relevé que "... Swiss Authorities, in view of foreign criticism over the last few

---

<sup>250</sup> HERITIER, op.cit., p. 141; OPPETIT, loc.cit., p. 17.

<sup>251</sup> Ibid., p. 21.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> AFDI, 1986, p. 650.

years, ..., were guided more by opportunistic considerations such as possible criticism by foreign countries including the US and reflections of foreign policy, than by rules of law".<sup>254</sup>

Il nous reste maintenant à savoir si le Droit International Public Coutumier offre ou non un meilleur recours pour la sanction et la prévention de la corruption politique.

---

<sup>254</sup> International Financial Law Review, June 1986 p. 43.

## TITRE DEUXIÈME

LA CORRUPTION POLITIQUE EN  
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COUTUMIER

Se fondant sur les dispositions de l'article 50 du Traité de Vienne sur le droit des traités (signé le 23 mai 1969) qui sanctionne de nullité un traité conclu par suite de la corruption du représentant d'un État contractant,<sup>255</sup> le Professeur français Dominique CARREAU a écrit que "la 'moralisation' des relations et affaires internationales n'est pas une préoccupation secondaire de l'ordre international".<sup>256</sup> En fait, si cela peut bien se dire du

---

<sup>255</sup> Ce texte est libellé comme suit:  
Article 50 - Corruption du représentant d'un État.

"Si l'expression du consentement d'un État à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre État ayant participé à la négociation, l'État peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité." - in THIERRY. op.cit., p. 66.

<sup>256</sup> Dominique CARREAU - Droit International Public, Paris Éditions Pedone 1986, p. 126, n<sup>os</sup> 337-338 notamment. FEUER et CASSAN ont écrit que ce sont les États du Tiers Monde qui ont été à l'origine de cet article 50 justement dans un souci de 'moralisation'. Pour atteindre cet objectif, disent les deux auteurs, ces États ont réactivé dans le cadre du droit des traités la théorie des vices du con-

Droit International Public Coutumier Général, il ne semble pas en être de même du Droit International du Développement. En effet, par une espèce d'exaltation du principe de l'égalité souveraine des États, le DID rejette toute forme d'ingérence dans les affaires intérieures de ceux-ci et donc l'évocation du problème politiquement sensible de la corruption.

---

sentement et l'introduction du "JUS COGENS" en droit positif. Voir Guy FEUER et Hervé CASSAN - Droit International du Développement, Paris, Éditions Dalloz 1985, pp. 163-166.

CHAPITRE I. LA POSITION DU DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT:

PRIMAUTE DE LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Pour bien comprendre la position du Droit International du Développement (D.I.D.), qui réside rappelons-le, dans le rejet de toutes formes d'ingérence dans les affaires des États, il nous paraît indispensable d'examiner au préalable l'historique et le contenu de ce dérivé du Droit International Public classique.

I - HISTORIQUE ET CONTENU DU DROIT INTERNATIONAL DU DÉVELOPPEMENT

Nous allons étudier successivement les conditions historiques de l'évolution vers le DID, d'une part, le contenu et la contestation des règles du D.I.D., d'autre part.

1. Historique du Droit International du Développement

L'émergence du Tiers Monde (principalement les pays d'Afrique, d'Asie et de l'Amérique Latine) sur la scène internationale a été lente et marquée, au lendemain de la seconde guerre mondiale, par trois événements majeurs: l'adoption de la charte des Nations Unies le 26 juin 1945, la Conférence de Bandoeng des 18-24 avril 1955, et l'"année de l'Afrique" aux Nations-Unies.<sup>257</sup>

Avant l'adoption de la Charte des Nations Unies la conception classique du Droit International Public plaçait les territoires coloniaux (c'est-à-dire la plupart des États du Tiers Monde actuels) sous la souveraineté de l'État qui les administrait.

<sup>257</sup>

Daniel COLARD - Vers l'établissement d'un Nouvel Ordre Économique International, Paris, la Documentation Française, Collection Notes et Études Documentaires n<sup>os</sup> 4412-4413-4414 du 23 septembre 1977, p. 8.

Celui-ci faisait entrer dans "son domaine réservé" toutes les questions relatives à ceux de ces territoires qui relevaient de son autorité. La Charte des Nations Unies a bouleversé cette conception. En effet, aux termes de son article premier paragraphe 2, les Nations Unies ont, entre autres, pour but de :

"Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix dans le monde".<sup>258</sup>

Quant à l'article 55 du même document, il énonce les mesures que prendront les Nations Unies pour "... assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ...".

La Charte des Nations Unies procède aussi à l'internationalisation du régime colonial en créant le statut des "territoires non autonomes" (Chapitre XI - articles 73 et 74) et le Régime International de Tutelle (Chapitre XII - article 75-85). Sans employer le mot indépendance, l'article 73 invite néanmoins les pays colonisateurs à, notamment, assurer le "progrès politique" et développer la capacité des populations des territoires non autonomes à "s'administrer elles-mêmes" en tenant compte de leurs "aspirations politiques".

Cette mise en cause des vieux empires coloniaux européens ne

---

<sup>258</sup> Voir le texte de la Charte des Nations Unies dans le Recueil de THIERRY, op.cit., p. 6 (pour l'article premier).

demeura pas sans effet. C'est dans la droite ligne de cette évolution nouvelle que se réunit la conférence afro-asiatique de Bandoeng (Indonésie) en 1955. Vingt neuf pays d'Afrique et d'Asie ont participé à ces "premières assises internationales du tiers monde",<sup>259</sup> à ce "coup de tonnerre", ce rassemblement des "méprisés, insultés, dépossédés, opprimés de la race humaine".<sup>260</sup> Grâce à "la prise de conscience de leur éminente dignité par les peuples de couleur" que symbolisa et cristallisa Bandoeng<sup>261</sup> les empires coloniaux, condamnés, cédèrent rapidement la place soit pacifiquement - cas de la plupart des colonies - soit à la suite d'une guerre de libération nationale - exemple: les guerres du Viêt-Nam (la première) et d'Algérie - à une multitude d'États.<sup>262</sup>

Pour couronner cette évolution l'année 1960, encore connue aux Nations Unies comme "l'année de l'Afrique", vit l'accession du Tiers Monde à la majorité des voix dans les Assemblées internationales et principalement à l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU). Cette année là, sur les dix sept nouveaux États entrés aux Nations Unies, seize étaient africains.<sup>263</sup> Désormais, plus aucune résolution ne peut être votée par l'AGNU sans l'accord des quarante six pays membres du groupe afro-asiatique auxquels il faut ajouter

---

<sup>259</sup> COLARD, op.cit., p. 9.

<sup>260</sup> Ibid., sur tous ces points.

<sup>261</sup> Ibid.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Michel VIRALLY, L'organisation mondiale, Paris, Éditions Armand Colin 1972, p. 275.

vingt États de l'Amérique Latine. Cela faisait, au total, soixante six voix contre vingt deux à l'Occident et neuf au groupe des pays socialistes.<sup>264</sup>

Les États du Tiers Monde s'en prendront alors, dans le cadre du système des Nations Unies, au Droit International Public classique accusé d'être d'origine exclusivement européenne, de répondre à des motivations mercantilistes et, en un mot, de constituer avant tout, "le droit du plus fort".<sup>265</sup> Ils ont, en conséquence, entrepris d'en faire "une relecture tonique" par le DID "ferment introduit dans le Droit International Public classique pour le faire évoluer dans le sens de la société internationale".<sup>266</sup> Le D.I.D. vise, en effet, à éliminer du Droit International Public classique celles de ces règles qui font obstacle au développement des pays du Tiers Monde et à élaborer des règles nouvelles permettant de réaliser cette finalité.<sup>267</sup>

Effectivement, de nouvelles règles de droit international ont ainsi vu le jour. Mais elles sont très contestées pour l'essentiel.

---

<sup>264</sup> COLARD, op.cit., p. 11. Voir aussi Antonio CASSESSE. International Law in a Divided World, Oxford. Clarendon press 1986, pp. 70-73.

<sup>265</sup> Edmond JOUVE - Le droit des peuples, Paris, Presses Universitaires de France, Collection "Que sais-je?", 1986, p. 3.

<sup>266</sup> Maurice FLORY, Droit international du développement, Paris, P.U.F., 1977 p. 31; cité aussi par France MORRISSETTE in Droit International Public III, Cours photocopié, Université d'Ottawa, janvier 1989, p. 17.

<sup>267</sup> Jean Jacques ISRAEL - le droit au développement, R.G.D.I.P. 1983, p. 10.

## 2. Le contenu et la contestation des nouvelles règles

En raison de la place centrale de l'économie dans les problèmes du développement, les pays du Tiers Monde ont surtout fait des revendications d'ordre économique. Celles-ci ont culminé avec la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (NOEI) (Résolution 3201 (S-VI) adoptée par l'AGNU le 1<sup>er</sup> mai 1974). Cette dernière revendication passera par une "phase éruptive",<sup>268</sup> de 1974 à 1981, avant d'aboutir, depuis lors, à un "temps de concertation molle et de désillusion".<sup>269</sup> Malgré le refroidissement précoce ainsi signalé, le bilan de ce combat pour un Droit International Public nouveau n'est pas totalement négatif. Invité en 1980, par l'AGNU, à dresser la liste des "principes et normes existants et en évolution du droit international relatif au nouvel ordre économique international", l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) en a identifiés sept:

- 1° traitement préférentiel des pays en voie de développement;
- 2° stabilisation des recettes d'exportation des pays en voie de développement;
- 3° souveraineté permanente sur les ressources naturelles;

---

<sup>268</sup> Maurice TORRELLI - L'apport du Nouvel Ordre économique International in Société Française pour le Droit international (S.F.D.I.). Colloque de Nice - Les Nations Unies et le droit international économique, Paris, Éditions Pedone, 1985, p. 52.

<sup>269</sup> PELLET, op.cit., pp. 15 ss, 19.

- 4° droit de tout État aux avantages de la science et de la technique;
- 5° droit des pays en voie de développement à l'aide au développement;
- 6° participation égale des pays en voie de développement dans les relations économiques internationales;
- 7° patrimoine commun de l'humanité.<sup>270</sup>

La valeur juridique de ces principes et normes est très discutée étant donné qu'ils résultent, pour la plupart, de Résolutions et de Déclarations considérées par beaucoup de juristes comme "d'ordre politique plutôt que juridique".<sup>271</sup> Aussi bien, a-

---

<sup>270</sup> Cité par Jean TOUSCOZ. Les Nations Unies et le droit international économique. Rapport introductif in S.F.D.I. - Colloque de Nice, précité pp. 11-12.

<sup>271</sup> Ibid. p. 13. Voir aussi CASSESSE, op.cit., pp. 364-368; Peter SLINN - Differing approaches to the relationship between international law and the law of development in Francis SNYDER and Peter SLINN (eds.). International law of development: comparative perspectives, Abingdon (U.K.), Professional Books 1987, pp. 30-31; Antony ALLOT. The law of development and the development of law, ibid, p. 81. Sur le résumé des thèses en présence voir FEUER et CASSAN, op.cit., pp. 173-176. Par ailleurs parmi les principales résolutions et déclarations de l'AGNU qui sont marquantes en DID nous pouvons citer:

- 1° La Résolution 1803 (XVII) - Souveraineté permanente sur les ressources naturelles, adoptée par l'AGNU le 14 décembre 1962;
- 2° La Résolution 2625 (XXV) - Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'AGNU le 24 octobre 1970;
- 3° La Résolution 3201 (S-VI) - Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée par l'AGNU le 1<sup>er</sup> mai 1974;
- 4° La Résolution 3202 (S-VI) - Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée par l'AGNU le 1<sup>er</sup> mai

t-on même pu parler d'un "échec global" du NOEI, "échec" dû à "l'irréalisme de ceux qui ont cru renverser le rapport de forces existant ... par la seule magie du verbe, par l'invocation d'une justice expiatoire à l'encontre des seules puissances ex-colonialistes responsables du sous-développement, par l'appel à une solidarité planétaire qui ne saurait exister dans un monde divisé entre États souverains".<sup>272</sup> On a aussi accusé les pays du Tiers Monde d'avoir introduit, par leur recherche d'un NOEI et le jeu des souverainetés "débridées" le règne du "non-droit"<sup>273</sup> dans le Droit International Public.

Quoi qu'il en soit, et comme cela a été, maintes fois, largement démontré avec autorité, le bien-fondé de la démarche et des revendications des pays du Tiers Monde sous développé est difficilement critiquable.<sup>274</sup> Cependant, le moyen utilisé par ceux-ci,

- 
- 1974;  
 5° La Résolution 3281 (XXIX) - Charte des droits et devoirs économiques des États, adoptée par l'AGNU le 12 décembre 1974;  
 6° La Résolution 35/56 - Stratégie internationale du développement pour la troisième décennie des Nations Unies pour le développement, adoptée par l'AGNU le 5 décembre 1980.

Tous ces textes figurent in THIERRY, op.cit., pp. 543-575, 607-638.

<sup>272</sup> TORRELLI, loc.cit., p. 54.

<sup>273</sup> Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD et Thiébaud FLORY - Droit international économique, Paris, LGDJ 1978 p. 88; voir aussi PELLET, op.cit., p. 44; Maurice FLORY - A north-South legal dialogue: the international law of development in SNYDER and SLINN, op.cit., p. 19.

<sup>274</sup> On sait, en effet, depuis fort longtemps qu'"entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre ..., c'est la liberté qui opprime et la loi qui libère" (d'après Henri LACORDAIRE, cité in Dictionnaire de la langue

l'exaltation du principe de l'égalité souveraine des États n'est pas sans danger pour la gestion responsable des affaires publiques qu'on devrait attendre d'eux.

## II - CORRUPTION ET REJET DE TOUTES FORMES D'INGÉRENCE DANS LES AFFAIRES DES ÉTATS

Dans leur "relecture" du Droit International Public classique, les pays du Tiers Monde ont retenu le principe cardinal de l'égalité souveraine des États. Mais ils ont réaménagé le contenu de ce principe pour répondre à l'objectif du développement. Comme l'a si bien exprimé le Professeur FLORY:

---

française de ROBERT sous opprimer); or, l'ordre international économique "néo-libéral" (PELLET, op.cit., p. 15) instauré en 1944 - 1948 a, par un "dosage de contrainte et d'incitation", consacré le principe du libéralisme fondé sur la concurrence et l'utilisation généralisée de la clause de la nation la plus favorisée (Ibid.). Comme résultat de ce système, en 1970, c'est-à-dire à la veille de la Déclaration d'"instauration" du NOEI (Résolution 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) du 1<sup>er</sup> mai 1974, de l'AGNU mentionnées plus haut note n° 271) on note les données ci-après: la part des pays en voie de développement, c'est-à-dire des pays du Tiers Monde, dans le commerce mondial est passé de 31% en 1950 à 21% en 1960 puis à 18% en 1970. Concurrément, les termes de l'échange sont passés, de 1950 à 1970, de 100 à 93 pour le Tiers Monde et de 100 à 111 pour les pays développés; le premier vendant 7% moins cher et achetant 11% plus cher cela a donné, en 20 ans, une détérioration de la valeur de ses échanges d'environ 18%. Ce dernier pourcentage correspondant à quinze milliards de DOLLARS soit à peu l'équivalent du volume de l'aide au développement. C'est de là qu'il a pu être soutenu que celle-ci ne consistait qu'en une restitution et non en un don. La concurrence de l'après-guerre dans le commerce mondial n'a donc pu assurer le progrès des économies sous-développées (voir pour ces données et les commentaires, Maurice FLORY - Inégalité économique et évolution du Droit international in SFDI - Colloque d'Aix-en-Provence. Pays en voie de développement et transformation du droit international, Paris, Éditions Pedone, 1974, p. 24).

"Autrefois l'égalité était une conséquence de la souveraineté ce qui amenait à affirmer une liaison indissoluble entre les deux notions; un État inférieur à un autre État ne pouvait être souverain. Aujourd'hui, le raisonnement reste valable, mais les conséquences qui en sont tirées sont différentes; un État inférieur en développement (donc inégal) reste juridiquement un État souverain, et c'est au nom de cette souveraineté qu'il va réclamer la cessation d'une inégalité de développement aliénante".<sup>275</sup>

En fait, le DID est un droit "inégalitaire" pour les pays les plus forts et, en contrepartie, "compensateur des inégalités" éprouvées par les pays les "plus faibles" dont il est ainsi le "protecteur".<sup>276</sup>

Usant de leur majorité des voix au sein de l'AGNU les pays du Tiers Monde réclament la compensation des inégalités économiques qu'ils subissent. A ce titre ils fixent, entre autres, périodiquement aux pays développés la mesure de leurs efforts d'aide au développement.<sup>277</sup> Parallèlement, pour se protéger, ils font un

---

<sup>275</sup> Ibid., p. 34.

<sup>276</sup> CARREAU, JUILLARD et FLORY, op.cit., pp. 85-86.

<sup>277</sup> Avancée par la Résolution 1522 (XV) du 15 décembre 1960 de l'AGNU, l'idée de la fixation des objectifs minimaux des transferts des pays développés vers les pays du Tiers Monde a été précisée par la suite. Dans ce sens, la II<sup>e</sup> CNUCED a préconisé que le volume de l'aide se monte à 1% du PNB des États industrialisée. La stratégie pour les années 1970 ajoute que l'APD devrait atteindre 0,70% du PNB de ces mêmes États. La résolution 35/56 du 5 décembre 1980 de l'AGNU sur la stratégie internationale du développement pour la troisième décennie des Nations Unies a repris ces mêmes objectifs. On peut également signaler que le Nouveau Programme Substantiel d'Action pour les PMA (NPSA) a fixé à 0,15% du PNB des pays développés l'objectif minimum de l'APD en faveur des PMA (voir, entre autres, sur ces points PELLET, op.cit., pp. 87-88).

recours à "une notion de souveraineté quasi illimitée de l'État"<sup>278</sup> qui exclut, entre autres, tout droit de regard sur leur mode de gouvernement. Cette double démarche peut nettement se lire dans les grandes résolutions de l'AGNU qui ont marqué le virage au DID.

Par exemple la Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 sur les relations amicales, décide d'un côté que "les États doivent conjuguer leurs efforts pour promouvoir la croissance économique dans le monde entier, particulièrement dans les pays en voie de développement", et, d'un autre côté, que:

"Aucun État ni groupe d'États n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement, pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international".<sup>279</sup>

De même la Résolution 3201 (S-VI) du 1<sup>er</sup> mai 1974 sur l'instauration d'un NOEI proclame, dans le même souffle, à son paragraphe 4 les règles ci-après:

a) Égalité souveraine des États, auto-détermination de tous les peuples, inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la force, intégrité territoriale et non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État;

b) Coopération la plus étendue possible entre tous les États Membres de la communauté internationale, fondée sur l'équité et de nature à éliminer les disparités existant dans le monde

---

<sup>278</sup> CARREAU, JUILLARD et FLORY, op.cit., pp. 87-88.

<sup>279</sup> In THIERRY, op.cit., pp. 548-549.

et à assurer la prospérité pour tous;<sup>280</sup>

C'est dans la ligne de cette même tendance que, saisie du problème précis de la corruption transnationale en 1979, l'AGNU a visé les sociétés transnationales comme les principales responsables du fléau. Elle "demande", simplement, aux gouvernements "de prendre, dans les limites de leur compétence nationale respective, toutes les mesures"<sup>281</sup> susceptibles d'y remédier. Nous savons maintenant que pour le très grave problème de la corruption, problème éminemment politique, il n'y a là l'ombre d'aucune solution véritable. Mais cette prise de position correspond bien au respect d'une "souveraineté illimitée".

Du reste, en dehors de l'enceinte du Palais de Verre de New York, les gouvernements des pays du Tiers Monde ne manquent non plus aucune occasion de rappeler leur souverain privilège de ne rendre compte à qui que ce soit de leurs affaires. Par exemple, en 1983 (au début des négociations devant aboutir à la conclusion de la Convention de Lomé III) le représentant de la CEE proposa aux États ACP l'idée d'une définition commune, dans le cadre d'un dialogue entre la Commission des Communautés Européennes et chaque État ACP, de l'affectation de l'aide concessionnelle de la Communauté. Cette proposition répondait, d'après le représentant européen, à la recherche d'une plus grande efficacité. En réplique, le représentant des États ACP déclara:

---

<sup>280</sup> Ibid., p. 552.

<sup>281</sup> Résolution 3514 (XXX) du 15 décembre 1975 de l'AGNU in Supplément 34 (A/10034), p. 71, déjà citée.

"... votre dialogue cherche à rogner sur les acquis du processus de coopération depuis 1975 ... il est difficile de comprendre pourquoi la Communauté cherche à jouer un rôle si important dans l'évolution de nos politiques, de nos priorités, de nos programmes ... la souveraineté nationale l'emporte sur la coopération".<sup>282</sup>

Bien entendu, un tel discours n'est pas de mise aux réunions ou négociations avec le FMI et la Banque Mondiale. Mais nous savons aussi que, dans les enceintes de ces deux institutions financières internationales, la loi du nombre est inconnue et que, en raison de la pondération des voix en vigueur, la majorité et la volonté dominante reviennent aux pays développés.<sup>283</sup> Or, ces derniers dévient, pour l'essentiel, aux résolutions de l'AGNU la qualité de sources formelles de droit.<sup>284</sup>

Cela dit, il demeure que, s'il faut s'en tenir aux règles du DID, les méthodes et l'efficacité de la gestion d'un État ne doivent jamais être sujettes à discussion au plan international. Ces problèmes rentrent dans son domaine réservé et relèvent de sa compétence discrétionnaire.<sup>285</sup>

Mais lorsque des États, comme ceux de l'Afrique subsaharienne,

---

<sup>282</sup> Cité par Daniel VIGNES in *Communautés Européennes et Pays en voie de développement*, RCADI Volume 210, 1988 - III, pp. 308-309.

<sup>283</sup> Voir entre autres, sur ce point, LAVALLE, op.cit., pp. 127 et infra renvoi no 368.

<sup>284</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 174.

<sup>285</sup> Sur les notions de domaine réservé et de compétence discrétionnaire voir notamment NGUYEN QUOC, DAILLIER et PELLET, op.cit., pp. 379 ss, n<sup>os</sup> 319 ss.

parviennent à réduire ou à maintenir leurs administrés, par la corruption de leurs dirigeants, dans la misère, le Droit International est-il vraiment désarmé devant leur comportement? Au départ, l'objectif du Tiers Monde en recherchant un Droit International nouveau par le moyen dont il dispose - la tribune des Nations Unies spécialement - était de substituer à l'ordre international ancien, "injuste" et "périmé", un ordre nouveau plus "rationnel" et plus "équitable".<sup>286</sup> Eu égard aux conditions historiques pénibles de son émergence et à la fragilité persistante et croissante de sa situation économique, on ne saurait, en toute honnêteté, lui en vouloir pour cette recherche d'une "moralisation" de l'ordre international. De la même façon, on ne saurait accepter que dans cette démarche, usant d'une morale à double face, les gouvernements du Tiers Monde se confèrent "un état d'exception permanente pour cause de sous-développement"<sup>287</sup> et sacrifient, par des méthodes de gestion indéfendables, le bien-être des populations concernées. Puisque nous en sommes là malheureusement, avec les gouvernements de l'Afrique subsaharienne en particulier, il importe - sans rejeter le DID en bloc - de rechercher la moralisation des relations internationales ailleurs. A cet effet nous allons passer à l'examen des coutumes et pratiques internationales en ce qu'elles sont incompatibles avec la corruption politique.

---

<sup>286</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 20.

<sup>287</sup> TORRELLI, loc.cit., p. 56.

CHAPITRE II: LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC COUTUMIER GÉNÉRAL:

## DROIT MORALISATEUR DES RELATIONS INTERNATIONALES

Si, d'une part, il est constant que chaque État souverain est titulaire d'un domaine réservé, il n'en demeure pas moins que "l'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement".<sup>288</sup> Dès lors, la compétence discrétionnaire d'un État est purement relative et sa liberté partielle: son action est soumise au droit international.<sup>289</sup> Or, en dépit du libellé de l'article 2 paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies qui, sauf agression ou menace pour la paix, exclut toute ingérence dans la "compétence nationale" d'un État, l'extension du droit international aux matières du droit des peuples à l'autodétermination et des droits de la personne est aujourd'hui incontestable.<sup>290</sup> Par conséquent, l'invocation de la souveraineté nationale ne peut faire échec aux règles du droit international dans ces matières qui, précisément, subissent les atteintes de la corruption politique. En d'autres termes, la corruption politique peut s'analyser comme une violation du droit des peuples à l'autodétermination et des droits de la personne humaine et bute inévitablement de ce fait aux exigences du Droit international public positif.

D'un autre côté, le Droit international coutumier général

---

<sup>288</sup> Résolution de l'Institut de Droit International adoptée en 1954 à sa session d'Aix-en-Provence et citée par NGUYEN QUOC, DAILLIER et PELLET, op.cit., p. 381.

<sup>289</sup> Ibid.

<sup>290</sup> Ibid. - Voir aussi Michel VIRALLY, op.cit., p. 213.

n'accorde pas à n'importe quel prix sa couverture aux comportements des représentants officiels d'un État. Il distingue, pour ce qui concerne le domaine de notre étude, les "dettes de régime" - "odieuses" et illicites - et les "dettes d'État" qui, seules, reçoivent sa consécration et impliquent la reconnaissance du bon droit des créanciers intéressés.

I - LA CORRUPTION POLITIQUE EST CONTRAIRE AU DROIT DES  
PEUPLES A L'AUTODÉTERMINATION ÉCONOMIQUE ET AUX DROITS  
DE LA PERSONNE HUMAINE

La corruption porte atteinte à un droit collectif: le droit des peuples à l'autodétermination économique. Par contrecoup, mais aussi d'une autre manière, elle met à mal les droits individuels de la personne humaine.

1. La corruption politique constitue une infraction au droit des peuples à l'autodétermination économique

Récemment, un juriste du nom de Oluwasegun OBEBE - probablement d'origine nigériane -, manifestement impressionné par le tort très grave et durable fait au finances publiques et à l'économie de la Fédération du Nigéria par le gouvernement du Président Shehu SHAGARI,<sup>291</sup> s'est proposé de rechercher les normes du Droit Inter-

---

<sup>291</sup> A la prise du pouvoir par SHAGARI en 1979, le Nigéria n'avait aucune dette extérieure à court terme mais plutôt une dette extérieure à moyen et long termes de moins de Deux milliards de NAIRA (le NAIRA est l'unité monétaire du Nigéria); en outre, toujours, en 1979, le pays disposait d'une réserve en devises fortes d'environ Trois milliards de NAIRA. Quatre ans plus tard, à la chute de SHAGARI en 1983, bien que le pays bénéficiât au cours de la présidence de celui-ci de confortables ressources procurées par la vente du pétrole (quarante-cinq milliards de NAIRA pour cette courte période contre quarante

national Public positif susceptibles de prémunir les pays du Tiers Monde contre le règne de gouvernements corrompus.<sup>292</sup> Pour soutenir son analyse, OBEBE a invoqué plusieurs résolutions de l'AGNU, qui ont fait - ou presque fait - l'unanimité de tous les pays, de même que quelques conventions internationales.

Il y a d'abord la Résolution 626 (VII) du 21 décembre 1952 relative à la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles. Celle-ci n'avait pas obtenu l'accord des pays occidentaux, mais elle constitue néanmoins le point de départ de la proclamation de ce principe<sup>293</sup> qui trouvera une consécration quasi-universelle avec la Résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962. Cette dernière résolution est le résultat d'un compromis entre les thèses des pays occidentaux et celles des pays socialistes et du Tiers Monde.<sup>294</sup> Il n'est donc pas surprenant qu'elle obtint 87 voix pour (celles des États Unis et de l'Union Soviétique comprises) et seulement deux voix contre (celles de la France et de l'Afrique du

---

milliards de NAIRA pour la période de treize ans allant de 1966 à 1979), le Nigéria, devenu l'un des pays les plus endettés au monde, avait accumulé une dette extérieure de Douze milliards de NAIRA; bien entendu, ni la manne pétrolière, ni la contrepartie de la dette n'ont servi à équiper le pays; elles ont servi à enrichir des "businessmen, contractors and politicians" - voir sur toutes ces informations OBEBE, loc.cit., pp. 41 ss.

<sup>292</sup> Ibid., p. 39.

<sup>293</sup> NGUYEN QUOC, DAILLIER et PELLET, op.cit., p. 368.

<sup>294</sup> Ibid.

Sud).<sup>295</sup> Ce qui nous intéresse ici ce n'est pas le problème de la nationalisation qui, à première vue, devrait former le coeur de cette résolution, c'est plutôt les dispositions de ses paragraphes 1, 7 et 8 qui sont libellés comme suit:

"1. Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé.  
.....

7. La violation des droits souverains des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles va à l'encontre de l'esprit et des principes de la Charte des Nations Unies et gêne le développement de la coopération internationale et le maintient de la paix.

8. ...; les États et les organisations internationales doivent respecter strictement et consciencieusement la souveraineté des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles, conformément à la Charte et aux principes énoncés dans la présente résolution".<sup>296</sup>

OBEBE révèle que tout au long des travaux préparatoires de cette résolution l'intention des auteurs étaient de garantir l'utilisation des richesses naturelles d'un État au bénéfice effectif de sa population. D'après lui, le langage des paragraphes 7 et 8 de la Résolution 1803 (XVII) "bars the improper and/or illegal use of any nations natural wealth or ressources, whether it be by any one person, institution, state corporation or

---

<sup>295</sup> OBEBE, loc.cit., p. 51. Mentionnons qu'il y a eu aussi 12 abstentions (Ibid.).

<sup>296</sup> Voir le texte intégral de cette Résolution in THIERRY, op.cit., pp. 543-544.

organization, whether foreign or domestic".<sup>297</sup>

Les Pactes internationaux du 16 décembre 1966<sup>298</sup> sont venus confirmer la règle ainsi posée par la Résolution 1803 (XVII). L'article premier, paragraphe deuxième de chacun de ces deux pactes dispose en effet:

"Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance".<sup>299</sup>

De la même façon, la Résolution 2542 (XXIV) - Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée le 11 décembre 1969 par l'AGNU (par 119 voix pour et zéro voix contre avec deux abstentions) prescrit à chaque gouvernement le devoir d'assurer le progrès social et le bien-être de ses populations.<sup>300</sup> Compte tenu de l'adhésion quasi-unanime des membres des Nations Unies à cette Résolution et sa référence aux principes contenus dans la charte des Nations Unies on a pu dire que "its legal

---

<sup>297</sup> OBEBE, loc.cit., pp. 51-52.

<sup>298</sup> Ces Pactes ont été adoptés par la Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966 de l'AGNU et ouverts à la signature à New York le 19 décembre 1966. Il s'agit du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (entré en vigueur le 3 janvier 1976) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (entré en vigueur le 23 mars 1976) - Voir THIERRY, op.cit., pp. 290-319 pour les textes de ces deux pactes.

<sup>299</sup> Ibid., pp. 291 et 302.

<sup>300</sup> OBEBE, loc.cit., p. 53.

authority, as a general principle of law, by way of authoritative interpretation of the United Nations Charter, is established".<sup>301</sup>

Sur la base, notamment, de ces actes et de leurs travaux préparatoires OBEBE conclut que la motivation de l'AGNU au moment de leur adoption est la sauvegarde de l'intérêt des peuples. Il ajoute que, s'il est vrai qu'on se méfiait particulièrement des gouvernements et entreprises étrangers, le mauvais comportement d'un gouvernement local n'est pas pour autant excepté. Aussi bien, l'auteur soutient qu'en détournant les ressources nationales du Nigéria au profit de leurs amis politiques et aux dépens des nécessiteux, l'ex-Président du Nigéria, SHAGARI, son Vice-Président, EKWEME devraient être déclarés coupables, sur la base du droit international, de violation du droit du peuple nigérian à l'autodétermination économique. Ils devraient, en conséquence, être condamnés par un tribunal nigérian compétent.<sup>302</sup> Ainsi même si le droit interne d'un État était carent sur ce point, rien ne saurait empêcher la poursuite régulière de responsables politiques corrompus. Cela est d'autant plus vrai que l'application du droit international par une juridiction interne est une pratique bien établie et que le droit d'un peuple à disposer de lui-même constitue un "JUS COGENS".<sup>303</sup>

Bien que OBEBE ne se soit pas étendu sur la sanction encourue

---

<sup>301</sup> Ibid., p. 54.

<sup>302</sup> Ibid., pp. 55-58.

<sup>303</sup> Ibid., p. 303 et la note no 6 à la même page.

par de tels délinquants il ne paraît guère trop compliqué, au moyen des statistiques, de leur imputer des homicides et des tortures de toutes sortes. Au civil, leur fortune mal acquise ne saurait, à bon droit, leur profiter.

Mais ces sanctions ne peuvent être envisagés qu'à l'égard des dirigeants déchus. Contre les responsables politiques corrompus en poste, rien n'empêche la communauté internationale d'engager, en toute légalité, des mesures de contrainte économique. Celle-ci doit s'entendre de "toute mesure de nature commerciale, financière, ou monétaire prise par une partie, ou par plusieurs agissant de concert, dans le but de forcer une autre partie à faire ou à ne pas faire quelque chose contre son gré".<sup>304</sup> D'une part, les analyses de OBEBE, auxquelles nous nous rallions, démontrent la base légale nécessaire à la prise d'une telle mesure contre un gouvernement corrompu. D'un autre côté, en dépit des proclamations contraires de la Déclaration du 24 octobre 1974 sur les relations amicales entre les États (Résolution 2625 (XXV) AGNU déjà évoquée) et de la Charte des droits et devoirs économiques des États (Résolution 3281 (XXIX) AGNU du 12 décembre 1974, également évoquée plus haut), la contrainte économique (et non militaire) est une pratique constante, unanime et licite des États et de certaines Organisations Internationales (exemple: les conditionnalités du FMI).<sup>305</sup>

---

<sup>304</sup> Dominique CARREAU - La contrainte économique en droit international in Revue internationale de droit économique 1986-1987, p. 445.

<sup>305</sup> Ibid., p. 461.

Cela dit, la corruption politique peut aussi s'analyser comme une atteinte aux droits individuels de la personne humaine.

2. La corruption politique constitue une violation des droits individuels de la personne humaine

L'atteinte portée aux droits de la personne par la corruption politique découle inévitablement de la violation du droit collectif à l'autodétermination économique que nous venons de décrire. Mais elle a aussi son fondement propre qui réside dans la conception et la proclamation du droit au développement comme un droit de la personne humaine.

L'idée en proclamant ce droit - qui a aussi un aspect collectif essentiel - était de faire passer la politique internationale du développement "du plan moral au plan juridique, de l'aumône à l'obligation".<sup>306</sup> Ainsi envisagé, le droit au développement n'est qu'un "mercenaire de la souveraineté".<sup>307</sup> Cependant, dès le départ, les théoriciens du droit au développement l'ont perçu comme un "droit de l'homme" (entendez un droit de la personne humaine, les deux genres compris). Son fondement moral, "la solidarité", repose sur "ce qui doit être au centre de toute con-

---

<sup>306</sup> René-Jean DUPUY - Thème et variations sur le droit au développement in Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes - Méthodes d'analyse du droit international. Mélanges offerts à Charles CHAUMONT. Paris, Éditions Pedone 1984 (Mélanges CHAUMONT) p. 263.

<sup>307</sup> TORRELLI, loc.cit., p. 56; sur l'historique du droit au développement, voir CASSESSE, op.cit., pp. 368-371.

duite, de toute politique humaine: l'homme lui-même".<sup>308</sup> C'est dans ce dernier sens que, en 1979, l'AGNU ira une première fois dans sa Résolution 34/46 (du 23 novembre 1979) en déclarant que "le droit au développement est un droit de l'homme" et que "l'égalité des chances en matière de développement est une prérogative des nations aussi bien que des individus qui les constituent".<sup>309</sup> Les Nations Unies confirmeront cette orientation en décembre 1986.

La Résolution 41/128 - "Déclaration sur le droit au développement", a été adoptée par l'AGNU le 4 décembre 1986 par 146 voix pour, une voix contre (celle des États Unis) et 8 abstentions.<sup>310</sup> Aux termes de l'article premier paragraphe 1<sup>er</sup> de ce texte "le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme ..." et (article 2 paragraphe 1) "l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement". Pour assurer la jouissance de ce droit l'article 2 prescrit en son paragraphe 3:

"Les États ont le droit et le devoir de formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but

---

<sup>308</sup> Keba M'BAYE - Le droit au développement comme un droit de l'homme in Revue les droits de l'homme 1972-73, p. 523.

<sup>309</sup> Citée par TORRELLI, loc.cit., p. 56 - Voir aussi PELLET, op.cit., p. 31.

<sup>310</sup> Voir le texte de cette Résolution in Documents Juridiques Internationaux vol. 6, no 1, mai 1987 pp. 27 ss. - Voir aussi le même texte en annexe à l'article du Doyen Claude-Albert COLLIARD - L'adoption par l'Assemblée Générale de la Déclaration sur le droit au développement (4 décembre 1986) in A.F.D.I. 1987 pp. 624-628. (L'historique de la Résolution a été évoquée en détail dans cet article).

l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, fondée sur leur participation active, libre et utile au développement et à la répartition équitable des avantages qui en résultent".

Quant à l'article 6 il précise en son paragraphe 3 que:

"Les États doivent prendre des mesures pour éliminer les obstacles au développement résultant du non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels".

Commentant cette Résolution, le Doyen COLLIARD relève, qu'elle n'a pas de valeur contraignante au point de vue juridique et que, compte tenu du vote négatif des États-Unis et des 8 abstentions, sa portée politico-économique est amoindrie.<sup>311</sup> Néanmoins, ajoute-t-il, son "enjeu philosophique" est d'une grande importance car, entre autres, "... placer le droit au développement dans le cadre plus général des droits de l'homme, c'est instaurer des garanties, c'est en quelque sorte donner un visage humain au droit au développement et donc au développement lui-même".<sup>312</sup>

A la vérité, ce texte vient, à notre avis, rappeler, développer et nommer un principe du droit international dont la consécration coutumière est acquise. En effet, puisque la Résolution 41/128 du 4 décembre 1986 conçoit, en son préambule, le développement comme un "processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus ..." comment

---

<sup>311</sup> Ibid., p. 622.

<sup>312</sup> Ibid., pp. 622-623.

perdre de vue que tel est, et demeure, la finalité des droits proclamés par la même Assemblée le 10 décembre 1948 dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme?<sup>313</sup> Or, l'acceptation générale et unanime de cette Déclaration par la Communauté internationale n'est sujette à aucune discussion valable aujourd'hui.

Il en résulte que ce n'est pas d'aujourd'hui qu'un droit effectif au développement est reconnu de façon certaine à l'individu par le Droit International Public.

En conséquence, lorsque, comme on l'observe en Afrique subsaharienne un gouvernement provoque, par la corruption et l'irresponsabilité de ses chef et membres, la dégradation des conditions économiques, sociales ou morales de ses administrés, il enfreint du même coup le droit internationalement reconnu de la personne humaine au développement. Un tel gouvernement devrait donc, normalement, répondre de sa gestion délétère devant la Communauté internationale.

Mais le Droit International Public Coutumier Général ne s'arrête pas là dans sa réprobation de la corruption politique. Il admet aussi que certaines dettes contractées par les gouvernements irresponsables ne soient pas opposables aux États concernées.

## II - LA RÉCEPTION DE LA THÉORIE DES "DETTES ODIEUSES" EN DROIT INTERNATIONAL

Il convient de préciser avant d'aller plus loin que la théorie

---

<sup>313</sup> Il s'agit de la Résolution 217A (III) - Déclaration Universelle des droits de l'homme, adoptée par l'AGNU le 10 décembre 1948. Voir le texte intégral de cette Résolution in THIERRY, op.cit., pp. 533-536.

des "dettes odieuses" n'a jamais reçu application en matière de lutte contre la corruption. Les développements qui suivent et les exemples retenus répondent donc au besoin d'un raisonnement analogique. Avant nous, cette démarche a déjà retenu l'attention de certains juristes face aux implications graves du problème de la corruption dans le Tiers Monde<sup>314</sup>.

Nous allons aborder successivement l'exposé et les applications de cette théorie.

#### 1. Exposé de la théorie des "dettes odieuses"

La théorie des "dettes odieuses" ou "dettes de régime" est fondée sur le critère "de la finalité de l'affectation". Elle fait, entre les "dettes d'État" (c'est-à-dire celles qui sont contractées dans l'intérêt général de la collectivité installée sur le territoire faisant l'objet du changement de souveraineté ou de régime) et les "dettes de régime" ou "dettes odieuses" (i.e. "debts which are personal to the power which contracted them ..."), une "distinction consacrée par le droit positif et la pratique internationale", même si l'on doit admettre que les "dettes odieuses" constituent, jusqu'à présent, une catégorie réputée exceptionnelle.<sup>315</sup> Elle tend à répartir le risque entre débiteurs et créanciers - ceux-ci se voyant reprocher une "culpabilité subjective -

---

<sup>314</sup> FRANKENBERG et KNIEPER, loc.cit., pp. 25 ss, et spécialement p. 28.

<sup>315</sup> Daniel Patrick O'CONNELL. Recent problems of state succession in relation to new states, R.C.A.D.I. 1970-II, vol. 130, p. 153; voir aussi Charles ROUSSEAU - Droit International Public, Paris, Sirey Tome III 1977, no 330, p. 458.

<sup>316</sup> les "dettes d'État" étant seules dues. Ainsi, en plus "des circonstances de la conclusion du contrat ('clausula'), des changements intervenus entre-temps, ainsi que des événements (impossibilité, force majeure) l'objet et le but d'un accord étaient toujours soumis à une évaluation juridique".<sup>317</sup>

Autrement dit, le principe "Pacta sunt servanda" ne trouve force et application envers un État ou un régime successeur, s'agissant notamment des dettes occasionnées par son prédécesseur, qu'autant que le produit de ces dettes a effectivement profité aux populations en cause. Or, précisément les "dettes de régime" ou "dettes odieuses" "ne répondent pas à l'une des conditions qui déterminent la régularité des dettes d'État à savoir celle-ci: les dettes d'État doivent être contractées et les fonds qui en proviennent utilisés pour les besoins et dans les intérêts de l'État ... de la nation".<sup>318</sup> En outre, comme on l'a dit, "odious debts are, in a moral sense, 'ultra vires', and should never have been contracted", l'abus de pouvoir consistant dans la détermination d'un objectif contraire aux intérêts du "sujet d'imputation" (la population) et étant susceptible de "transgresser" la "base de responsabilité (territoires, ressources nationales)".<sup>319</sup> En conséquence, les "dettes odieuses" ne sont pas couvertes par le

---

<sup>316</sup> FRANKENBERG et KNIEPER, loc.cit., pp. 32 et 30.

<sup>317</sup> Ibid., p. 25.

<sup>318</sup> Ibid., p. 29.

<sup>319</sup> Ibid.

Droit International Public.

Il ne nous paraît pas difficile de soutenir que les dettes contractées par les régimes corrompus d'Afrique sont des "dettes de régime" et non d'État. Celles-ci ont servi à des équipements militaires économiquement et socialement inutiles de régimes dictatoriaux et répressifs; elles ont alimenté des pots-de-vin et des fuites de capitaux. La conclusion va dès lors de soi. Il reste cependant à savoir dans quelle mesure cette théorie peut servir concrètement dans la lutte contre la corruption.

## 2. Les applications de la théorie des "dettes odieuses"

La théorie des "dettes odieuses" a servi dans le passé à rejeter la charge de deux sortes de "dettes odieuses" à savoir les "dettes d'asservissement" d'une part, et les "dettes de guerre", d'autre part.<sup>320</sup>

Les "dettes d'asservissement" sont celles qui, en temps de paix, ont été "spécialement contractées en vue de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé".<sup>321</sup> On peut d'après certains auteurs rattacher aux "dettes d'asservissement" les dettes contractées par un pouvoir despotique pour renforcer son régime, réprimer la population et enrichir ses tenants.<sup>322</sup> Mais, que ce rattachement soit possible ou non, les gouvernements corrompus peuvent bien se voir reprocher d'authentiques "dettes d'asser-

---

<sup>320</sup> ROUSSEAU, op.cit., p. 458.

<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> FRANKENBERG et KNIEPER, loc.cit., p. 29.

vissement" puisque, comme nous le savons maintenant, ils contreviennent, à l'instar d'un quelconque gouvernement d'émanation étrangère, au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. En Afrique subsaharienne, les gouvernements corrompus en place soumettent les populations grâce à une répression brutale et systématique dont les rapports annuels de l'organisation humanitaire Amnesty International font régulièrement la description et en présentent le coût humain. D'ailleurs les gouvernements subsahariens, bien que formés de nationaux des pays africains, ont pu être accusés, force arguments à l'appui, de pratiques colonisatrices sur les populations.<sup>323</sup>

Cela dit, nous pouvons retenir que la théorie des "dettes odieuses", s'agissant en particulier des "dettes d'asservissement", a déjà trouvé application dans plusieurs situations internationales.

Le précédent le "plus connu" et "le plus classique" de mise en oeuvre de cette théorie est constitué par l'affaire des "dettes de Cuba". Les dettes en cause, qui avaient résulté de l'organisation de la répression des mouvements insurrectionnels cubains de 1868 et de 1895 par l'Espagne en vue de maintenir l'île sous sa dépendance, ont donné lieu à une controverse entre ce dernier pays et les États-Unis. Cette controverse a trouvé place dans le cadre de la conclusion du Traité de Paris du 10 décembre 1898.

---

<sup>323</sup> PISANI, op.cit., p. 159. Voir également les analyses de David GOULD sur le Zaïre dont référence supra note no 135.

Suivant la thèse des États-Unis:

"... The debt was contracted by Spain for national purposes, which in some cases were alien and in others actually adverse to the interest of Cuba ... in reality the greater part of it was contracted for the purpose of supporting a Spanish army in Cuba".<sup>324</sup>

Les États-Unis ont obtenu sur cette base la non-transmissibilité des "dettes de Cuba" tant à eux-mêmes, qu'à Cuba.<sup>325</sup>

De la même façon, le Traité de Versailles a exonéré la Pologne de toute participation à une dette relative à l'établissement de colons d'origine allemande en POSNANIE.<sup>326</sup>

Nous pouvons également signaler que les Accords du 2 novembre 1949 intervenus entre l'Indonésie et la Hollande ont partiellement donné raison à l'Indonésie qui refusait d'assumer la charge de certaines dettes qui avaient permis le financement d'opérations militaires hollandaises contre les forces indonésiennes.<sup>327</sup>

La théorie des "dettes odieuses" appartient donc effectivement au droit positif et à la pratique internationale. Cependant elle véhicule un risque d'insécurité juridique, c'est-à-dire le risque d'assister à des dénonciations fantaisistes, ou arbitraires, d'engagements internationaux de la part d'États ou de gouvernements nouveaux. Pour circonvenir ce risque, cette théorie est conçue

---

<sup>324</sup> FRANKENBERG et KNIEPER, loc.cit., p. 30 - Voir aussi ROUSSEAU, op.cit., p. 459 pour l'exposé des faits.

<sup>325</sup> Ibid.

<sup>326</sup> Ibid., p. 460.

<sup>327</sup> Ibid.

comme une "procédure de charge de la preuve". En conséquence il incombe à tout État ou régime qui l'invoque à l'encontre des engagements souscrits par son prédécesseur de démontrer devant la juridiction internationale saisie que:

- 1° - les dettes contestées sont franchement contraires aux intérêts de la population de tout ou partie de l'ancien territoire sur la base d'un "calcul d'utilité"; dans ce sens "the only exact test of whether or not a debt is odious is the extent to which it is unbeneficial to the population of the territory it burdens".<sup>328</sup>
- 2° - au moment de l'émission des emprunts (ou de l'emprunt) qui sont à l'origine des dettes contestées les créanciers avaient été au courant de sa destination odieuse.<sup>329</sup>

La théorie des "dettes odieuses" constitue donc, par analogie, une arme juridique de grand intérêt pour les populations des pays subsahariens affligées par les gaspillages, dilapidations et vols de ressources nationales que commettent leurs dirigeants. La preuve est incontestablement établie qu'une bonne part de la dette extérieure des pays africains est "odieuse". Pour ne mentionner qu'une appréciation très autorisée nous pouvons citer la Banque Mondiale parlant du désastre économique des pays subsahariens:

"... Les bailleurs de fonds sont d'ailleurs partiellement responsables de la situation: les pressions qu'ils exercent, le mauvais choix ou la mauvaise conception des projets, sont aussi des facteurs qui influencent le rendement

---

<sup>328</sup> FRANKENBERG et KNIEPER, loc.cit., pp. 30-31.

<sup>329</sup> Ibid.

des investissements".<sup>330</sup>

Rappelons que ces projets avaient été motivés, de la part des responsables africains, principalement par la recherche de pots-de-vin. Ils ont abouti, pour leurs partenaires étrangers, à des contrats hors de prix et anormalement profitables.

Seulement la théorie des "dettes odieuses" a une faiblesse congénitale: elle implique autant le régime corrompu que ses créanciers indéliçats. Pour les pays africains ceux-ci sont des États puissants ou des ressortissants d'États puissants. Aussi bien, même si le droit les accuse, ils demeurent malgré tout quasi-intouchables dans les faits. Il n'est donc pas surprenant qu'aucun pays du Tiers Monde n'ait osé invoquer le caractère "odieux" de certaines dettes publiques dont on est parfaitement conscient.

#### CONCLUSION DU TITRE DEUXIÈME:

Il est incontestable que contrairement au DID qui se fonde sur le dogme de la souveraineté nationale illimitée et exclut ainsi toute forme d'ingérence - donc toute interrogation sur la gestion d'un État - le Droit International Public Coutumier Général ne tolère pas la corruption politique. La défense, envers et contre tout pouvoir souverain, du droit des peuples à l'autodétermination économique, des droits de la personne humaine et, par analogie, la distinction des "dettes de régime" - non imputables à l'État - des vraies "dettes d'État" sont autant de moyens qu'il offre contre ce

---

<sup>330</sup>

Banque Mondiale - Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara, op.cit., p. 29.

fléau. Cependant les complicités étendues impliquées par la corruption politique dans certains milieux dirigeants, tant des pays développés que sous-développés, ne sont pas de nature à assurer des coudées franches aux règles et principes du droit dans des prétoires dont le contrôle leur échappe.

Il apparaît donc important de rechercher si dans les rapports conventionnels d'APD les responsables politiques et les dirigeants d'organismes internationaux d'aide soucieux d'un bon emploi des ressources en cause prennent des mesures pour limiter le mal. Nous abordons ainsi l'étude des mécanismes juridiques de prévention de la corruption politique dans le cadre de l'assistance publique au développement.

DEUXIÈME PARTIE

LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC CONVENTIONNEL  
FACE A LA CORRUPTION: ÉTUDE DES TECHNIQUES  
JURIDIQUES DE CONTROLE UTILISÉES DANS LES  
RELATIONS D'ASSISTANCE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Le problème que nous considérons ici est celui de savoir comment un État ou un organisme international prêteur ou donateur de fonds publics s'y prend, au plan juridique, pour assurer l'affectation des ressources en cause aux seules destinations convenues. Pour le résoudre, nous allons étudier les relations d'assistance au développement qui existent, respectivement, entre la Banque Mondiale, la Communauté Économique Européenne, la France et le Canada, d'une part, et les pays de l'Afrique au sud du Sahara, d'autre part.

Mais, il convient de préciser que, d'une façon générale, ces relations ne sont pas exemptes de tout arrière-pensée politique, stratégique ou économique de la part des pays et organismes fournisseurs. Ainsi l'assistance au développement sert bien souvent, surtout dans le cadre des relations bilatérales, à soutenir la promotion des exportations du pays donneur grâce à l'aide liée. Cette pratique prive le pays bénéficiaire de l'aide de la possibilité de choisir les produits les plus adéquats aux meilleures conditions du marché mondial ou d'encourager ses propres entreprises susceptibles d'offrir des substituts locaux aux produits importés.<sup>331</sup> Nous n'avons là qu'un seul exemple des considérations

---

<sup>331</sup>

G.W. KANYEIHAMBA. Human rights and development with special reference to Africa in SNYDER and SLINN (eds.), op.cit., p. 233; C.P.A.E.C.E. - Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement, Ottawa, Imprimeur de la Reine/Approvisionnements et Services Canada mai 1987, p. 76.

propres aux donateurs et de leurs conséquences pour le receveur.<sup>332</sup> Quant aux Institutions Financières Internationales, c'est-à-dire la Banque Mondiale et le FMI notamment, elles agissent, la plupart du temps, au gré des pressions de leurs principaux actionnaires. Par le jeu du système de la pondération des voix, ceux-ci déterminent les politiques et interventions de ces institutions.<sup>333</sup> Aussi bien, nous allons examiner pour chacun des cas choisis le contexte politico-juridique sous-jacent.

Nous devons également préciser dès maintenant que le contrôle extérieur de la gestion économique et financière des gouvernements subsahariens ne constitue pas, et ne peut pas constituer, pour plusieurs raisons, la solution idéale et adéquate au problème de la corruption politique. En effet, un tel contrôle est regrettable et humiliant pour des États indépendants. Mais surtout, il ne peut dispenser de la nécessaire démocratisation de la vie politique africaine qui seule permettrait, à notre avis, une modification favorable de l'environnement de la gestion publique dans cette région. D'un autre côté, eu égard au problème de l'arrière-pensée des donateurs que nous venons d'évoquer, on peut difficilement observer chez ceux-ci une action sincère et désintéressée. Enfin, l'aide au développement compte, après tout, pour une part très

---

<sup>332</sup> Voir par exemple *ibid.*, pour les autres considérations que le Canada mettait en avant pour l'octroi de son A.P.D.

<sup>333</sup> A.A. FATOUROS - Le rôle de la Banque Mondiale dans le droit international in *J.D.I.*, vol. 104, 1977 p. 584.

limitée des ressources des pays concernés.<sup>334</sup> Néanmoins, l'APD a largement concouru à la constitution de la lourde dette extérieure des pays africains.<sup>335</sup> De même, elle constitue une source, indispensable de devises et de fournitures étrangères pour les gouvernements bénéficiaires. Les pays et organismes donateurs de l'aide ont donc, par la force des choses, le pouvoir d'influencer les méthodes de gestion de leurs partenaires africains. Une simple menace de refus ou de retrait de cette aide, venant d'un donneur important, peut ébranler plusieurs régimes politiques de cette région.<sup>336</sup> Pour toutes ces raisons, il nous paraît important d'étudier les précautions prises dans le cadre des rapports juridiques internationaux pour garantir l'utilisation responsable de l'APD.

Nous allons séparer dans notre étude les financements multilatéral et régional du financement bilatéral. Par ailleurs, nous

---

<sup>334</sup> Par exemple, l'aide fournie par l'ACDI au Cameroun - un pays de concentration de l'aide canadienne en Afrique subsaharienne - au titre de l'année 1983 a représenté 0,51% des investissements de ce pays au cours de la même année. La Tanzanie - un autre pays africain de concentration de l'aide canadienne - a reçu de l'ACDI en 1983 des fonds correspondant à 2,2% de ses investissements de cette année-là - Voir C.P.A.E.C.E. - Qui doit en profiter? op.cit., p. 135, renvoi no 3.

<sup>335</sup> Voir sur ce point FEUER et CASSAN p. 491.

<sup>336</sup> Par exemple une menace de retrait de l'aide budgétaire de la France au Bénin a permis récemment la démocratisation de la vie politique dans ce dernier pays. Un régime notoirement corrompu a ainsi cédé la place à un nouveau. La pression de la rue n'avait pas suffi pour ce changement. Voir Le Devoir du 28 mai 1990, p. 12 sous le titre "'Remake' au Gabon".

serons amené à faire, sur de nombreux points, des rapprochements entre les techniques juridiques utilisées par les quatre donneurs d'APD retenus ici. Malgré cela, nous nous attacherons principalement aux spécificités de chacun des cas.

TITRE PREMIER  
FINANCEMENTS PUBLICS MULTILATÉRAL ET REGIONAL  
ET CORRUPTION POLITIQUE: CAS DES RELATIONS  
DE LA BANQUE MONDIALE ET DE LA COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE AVEC LES  
PAYS SUBSAHARIENS

La Banque Mondiale joue actuellement un rôle de leader pour tout ce qui concerne les problèmes économiques et financiers de l'Afrique subsaharienne, spécialement, à la faveur des Programmes d'Ajustement Structurel qui catalysent l'assistance au développement de toutes origines consentie aux pays de cette région. La négociation et l'exécution de ces programmes, comme celles des accords de financement de projets offrent à la Banque l'occasion d'appliquer ses méthodes de lutte contre la corruption. Nous allons aborder les interventions de cette Institution Financière Internationale en Afrique avant celles de la CEE dans cette même région.

CHAPITRE I:      LES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE EN AFRIQUE  
SUBSAHARIENNE

La Banque Mondiale est critiquée de tous les côtés pour ses analyses néo-libérales et ses méthodes.<sup>337</sup> Malgré cela elle est, et demeure plus que jamais, une partenaire importante et une interlocutrice quasi-obligée pour les gouvernements du Tiers Monde - sur la scène financière internationale ainsi que pour la conduite de leurs politiques économiques intérieures. S'agissant plus particulièrement de l'Afrique subsaharienne, la Banque Mondiale a déjà eu à dénoncer plusieurs fois la mauvaise gestion et la corruption des responsables politiques.<sup>338</sup> Ce constat n'a pas été sans incidence sur les politiques d'intervention et le suivi des opérations qu'elle finance dans cette région.

Ainsi, le cadre juridique des financements consentis par la Banque Mondiale a évolué dans le sens - du moins présumé - d'une meilleure gestion économique. A cela il faut ajouter les techniques utilisées par cette institution financière pour contrôler l'utilisation des fonds en cause par l'État emprunteur ou par l'entité bénéficiaire d'un prêt avec la garantie d'un État.

---

<sup>337</sup> Voir, entre autres, Cheryl HAYTER. The World Bank: a critical analysis, New York, Monthly Review Press 1982; Edem KODJO - ... et demain l'Afrique, Paris, Stock 1985, pp. 278 ss.

<sup>338</sup> Voir sur ce point notre introduction générale à ce travail.

## I - LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS DE LA BANQUE MONDIALE

Les financements consentis par la Banque Mondiale prennent souvent place dans le cadre d'une coordination des ressources d'aide provenant de diverses sources. Ils font l'objet de contrats de prêts ou de crédits négociés, la plupart du temps, dans une situation d'autorité de la Banque Mondiale. Cette position dominante permet à la Banque de faire prévaloir ses exigences de bonne gestion.

### 1 - La coordination de l'assistance au développement par la Banque Mondiale

Elle met en présence plusieurs donateurs et investisseurs, d'une part, et le pays bénéficiaire de l'APD d'autre part. De ce fait, la coordination de l'aide favorise une transparence et une publicité peu favorables au financement "d'éléphants blancs". Elle s'observe tant au niveau de la définition des objectifs de l'aide à travers les Consortiums, Groupes Consultatifs et Tables Rondes, qu'au niveau de leur réalisation concrète à travers les cofinancements.

#### 1.1 Les Consortiums, Groupes Consultatifs et Tables Rondes

Il s'agit soit de contacts bilatéraux restreints entre les pays ou organismes donneurs d'aide à un pays bénéficiaire donné ou soit plus formellement, de Groupes Consultatifs ou Groupes de Coordination de l'Aide.<sup>339</sup> A l'origine, on ne distinguait que les

---

<sup>339</sup> BRETAUDEAU, op.cit., p. 90.

Consortiums et les Groupes Consultatifs. Dans le cadre d'un Consortium les pays développés et organismes participants tiennent des réunions aux cours desquelles ils annoncent formellement les contributions qu'ils ont l'intention de faire au profit du pays bénéficiaire. Quant au Groupe Consultatif il sert de cadre à des engagements qui se complètent sur le plan bilatéral.<sup>340</sup> Cependant la différence qu'il y avait entre ces deux regroupements de donateurs d'aide semble avoir disparu et on ne parle plus aujourd'hui que des Groupes Consultatifs.<sup>341</sup>

Le premier consortium a été constitué en 1958 pour soutenir le projet d'aménagement du bassin de l'Indus au profit de l'Inde. Un autre a été constitué un peu plus tard en vue du financement de l'aménagement du côté pakistanais du même bassin. Ces deux consortiums et les groupes subséquents ont élargi leurs perspectives en s'intéressant, non plus à un projet défini, mais plutôt à l'ensemble du développement du pays bénéficiaire.<sup>342</sup>

Un Groupe Consultatif se crée à la demande d'un pays receveur d'aide au développement et est, souvent, l'aboutissement d'un long travail de dialogue intervenant de plus en plus souvent dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel. Il se réunit tous les ans ou tous les deux ans et est généralement présidé par un haut

---

<sup>340</sup> LAVALLE, op.cit., p. 247.

<sup>341</sup> OCDE - Rapport 1986, p. 127.

<sup>342</sup> BRETAUDEAU, op.cit., p. 90.

fonctionnaire de la Banque Mondiale.<sup>343</sup> Il offre aux donateurs et bénéficiaire de l'aide la possibilité d'échanges confidentiels d'informations, d'idées et de commentaires en vue d'une appréciation commune des résultats et des besoins.<sup>344</sup> Le pays assisté n'est donc pas libre de juger à sa guise ces besoins et résultats; ses partenaires ont par conséquent la possibilité de faire des observations ou même d'influencer la gestion de ses gouvernants. La corruption peut être ainsi éventuellement combattue. Actuellement, les Groupes Consultatifs se multiplient en même temps que les Programmes d'Ajustement Structurels dont ils servent de cadre de discussion particulièrement en ce qui concerne les pays subsahariens.<sup>345</sup>

A côté des Groupes Consultatifs il existe de nombreuses Tables Rondes placées sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Elles sont, contrairement aux Groupes Consultatifs, présidées par le gouvernement du pays concerné et consistent essentiellement dans la présentation de projets d'investissement pour financement extérieur.<sup>346</sup> D'après le CAD - OCDE, ces réunions à l'occasion desquelles le PNUD ne jouait, en somme, qu'un rôle passif n'étaient pas centrées sur les principaux problèmes de développement du pays concerné. En outre, elles ignoraient la pré-

---

<sup>343</sup> Ibid., p. 91.

<sup>344</sup> OCDE - Rapport 1986, op.cit., p. 127.

<sup>345</sup> Ibid.

<sup>346</sup> Ibid.

paration des partenaires ainsi que le problème du renforcement des mécanismes nationaux de gestion. Au surplus, elles se fondaient sur une documentation de "qualité médiocre" et étaient caractérisées par l'absence de dispositions de suivi de la réalisation des objectifs retenus. Aussi bien, les Tables Rondes aboutissaient à des engagements d'aide très insignifiants.<sup>347</sup> Pour toutes ces raisons, suite à une évaluation des Tables Rondes par le PNUD et le CNUCED en 1985, celles-ci se rapprochent désormais des Groupes Consultatifs. Elles ne se réunissent plus qu'après la consultation et l'accord de la Banque Mondiale sur les questions économiques envisagées pour les réunions.<sup>348</sup>

Les engagements de financement qui résultent des réunions des Groupes Consultatifs ou des Tables Rondes peuvent, logiquement, conduire à un cofinancement des objectifs retenus par différents donateurs. La rigueur observée dans la sélection communes des projets et programmes peut ainsi se poursuivre au niveau de leur exécution.

#### 1.2 Le Cofinancement

Le cofinancement est l'association des capitaux de plusieurs gouvernements ou institutions pour le financement de certains projets;<sup>349</sup> il est apprécié pour ses "effets catalyseur et multipli-

---

<sup>347</sup> Ibid., pp. 127-132.

<sup>348</sup> Ibid.

<sup>349</sup> Romualdo BERMEJO - La Banque Européenne d'Investissement: une banque de développement, 1<sup>ère</sup> partie, Revue Internationale de Droit Économique no 3, 1987, p. 517.

cateur" permettant d'accroître les flux financiers vers le pays bénéficiaire,<sup>350</sup> mais les raisons qui poussent la Banque Mondiale à y recourir sont multiples. Celle-ci s'en sert, d'une part, par prudence en se retenant d'assumer seule les risques d'une opération. D'autre part, la Banque Mondiale y recourt par nécessité c'est-à-dire pour répondre aux besoins d'un projet de grande envergure appelant des ressources considérables, ou à ceux de la diversification géographique et sectorielle de ses interventions.<sup>351</sup>

Dans le cadre d'une opération de cofinancement, la Banque Mondiale peut être associée à trois catégories de partenaires:

- 1° - les organismes publics multilatéraux (exemple le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), le Fonds Européen de Développement (FED), la Banque Africaine de Développement (BAD)) ou bilatéraux (exemple l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) ou la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE) de la France .
- 2° - les institutions de crédit à l'exportation (comme la Société pour l'Expansion des Exportations du Canada et la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur - COFACE)

---

<sup>350</sup> GIDE, LOYRETTE et NOUËL - Dictionnaire du Marché Commun, Paris, Éditions Dictionnaires André JOLY (à feuillets mobiles avec mise à jour permanente), Tome III, Partie intitulée "Échanges Extérieurs et États Associés-Commentaire" no 206, p. 361.

<sup>351</sup> BRETAUDEAU, op.cit., p. 38.

3° - les Banques commerciales ou autres institutions financières privées.<sup>352</sup>

Le cofinancement avec des organismes publics - qui seul retiendra ici notre attention puisque nous nous intéressons uniquement à l'APD - peut revêtir deux formes à savoir la forme des financements conjoints et celle des financements parallèles.<sup>353</sup> On parle de financement conjoint "lorsqu'il existe une seule liste de fournitures et de services et que les fonds de la Banque et du coprêteur sont décaissés, dans des proportions prédéterminées pour financer certains éléments de cette liste". En cas de financement conjoint "toutes les commandes de fournitures et services sont effectuées conformément aux directives de la Banque concernant la passation des marchés".<sup>354</sup> On parle de financement parallèle "lorsque la Banque et le coprêteur financent des fournitures et services différents ou des parties différentes d'un projet."<sup>355</sup>

Les opérations de cofinancement menées par la Banque Mondiale trouvent leur base juridique soit dans un accord cadre entre la Banque et un gouvernement ou organisme donneur d'aide, soit dans des accords particuliers.<sup>356</sup>

---

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> Ibid., p. 39.

<sup>354</sup> Banque Mondiale - Manuel de décaissement, Washington, D.C., 1986 p. 4 no 2.14.

<sup>355</sup> Ibid.

<sup>356</sup> Il existe un accord cadre de ce type entre le gouvernement du Canada et la Banque. Il s'agit de l'"Accord entre le Canada et la Banque Internationale pour le Reconstruction et le Développement et l'Association Internationale

Les deux-cinquièmes, environ, du total des projets financés par la Banque Mondiale font l'objet d'un cofinancement.<sup>357</sup> S'agissant de l'Afrique subsaharienne, on estime qu'à peu près la moitié de l'aide qu'elle reçoit procède "d'accords de cofinancement formels conclus avec la Banque Mondiale" en vue du soutien des Programmes d'Ajustement Structurel.<sup>358</sup> Cela dit, l'avantage du cofinancement en matière de lutte contre la corruption nous paraît variable. Suivant qu'il est conjoint ou parallèle le financement

---

de Développement" signé à Washington le 15 décembre 1988. (Voir cet accord in Recueil des Traités du Canada 1988 no 18, Ottawa 1989). L'article II, paragraphe 1 de cet accord stipule ce qui suit:

"Le financement que doit assurer le Gouvernement, par l'entremise de l'ACDI, en conformité du présent accord, peut prendre la forme d'une aide liée ou non liée. A moins d'une entente contraire, des fonds d'aide liée sont affectés aux projets et programmes faisant l'objet d'un financement parallèle. Des fonds d'aide non liée peuvent être affectés à des projets et programmes faisant l'objet d'un financement commun ou d'un financement parallèle". (Ibid., p. 5).

L'article 200 de la Convention Lomé III prévoit aussi des possibilités de financement parallèle ou conjoint. (Official Journal of European Communities no L86, March 31, 1986 pp. 59 ss). Les précisions quant au choix du cofinancement et de son mode devaient intervenir cas par cas. Il donne donc lieu à des accords particuliers entre la Commission des Communautés Européennes et les coprêteurs. Au nombre de ceux-ci il faut naturellement compter la Banque Mondiale.

<sup>357</sup> Banque Mondiale - Manuel de décaissement, op.cit., p. 4 - no 2.14.

<sup>358</sup> OCDE, Rapport 1988, p. 127.

laisse plus ou moins de possibilité à des arrangements propres aux donateurs et aux bénéficiaires. Dans le cadre d'un financement conjoint sous l'égide de la Banque Mondiale, l'exécution et la gestion des opérations financées répondent aux directives et au contrôle de cette institution. Cela exclut, en principe, les considérations politiques parfois favorables aux pratiques de corruption. Par contre, le financement parallèle laisse la liberté à chaque donneur d'appliquer ses règles de passation des marchés, de contrôle et de paiement. Il lui est donc loisible d'appliquer, par exemple, la liaison de l'aide ou de tolérer, en fonction de ses intérêts politiques, économiques ou stratégiques du moment, une utilisation abusive de ses apports. A première vue, le financement conjoint semble préférable pour la lutte contre la corruption.

Cette coordination de l'aide ne dispense pas la Banque Mondiale de négocier avec le pays bénéficiaire les conditions de financement des programmes et projets de celui-ci même si ses exigences en matière de gestion et ses points de vue sont privilégiés.

## 2. La suprématie de fait de la Banque Mondiale dans la négociation des Accords de prêts ou de crédits

En principe seules des considérations économiques de rendement doivent guider la Banque Mondiale dans le choix des projets et programmes qu'elle accepte de financer. Cette exigence découle de l'article IV - section 10 des Statuts de la BIRD aux termes duquel:

"La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un membre

quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique du membre (ou des membres) en cause. Leurs décisions sont fondées exclusivement sur des considérations économiques, et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article I.<sup>359</sup>

Ces dispositions ont été reprises, mutatis mutandis, à l'article V - section 6 des Statuts de l'IDA.<sup>360</sup>

Mais dans la réalité, la Banque Mondiale use aux dépens de ses emprunteurs, lors de la négociation des accords de prêts ou de crédits, d'une suprématie de fait dont on peut difficilement déterminer les limites face au domaine du politique. Cette situation a provoqué, non sans raison, l'inquiétude de certains auteurs. Pour ceux-ci dans ses interventions, la Banque Mondiale met à mal les principes du droit international relatifs au respect de la souveraineté et de l'indépendance des États.<sup>361</sup> On se souvient, entre autres, du cas du Chili où, invoquant au début des années 1970, le peu de crédit de ce pays - tenant prétendument à une mauvaise situation économique - la Banque refusa tout prêt au gouvernement du Président Salvador ALLENDE. Cette même situation économique n'avait pourtant pas empêché la Banque de conclure des accords de prêt avec la junte militaire de PINOCHET qui a renversé le gouvernement ALLENDE.<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> In LAVALLE, op.cit., p. 276.

<sup>360</sup> Ibid., p. 291.

<sup>361</sup> FATOUROS, loc.cit., p. 566.

<sup>362</sup> Ibid., pp. 582-583.

A la vérité, soumise à un régime de pondération des voix conformément à ses statuts,<sup>363</sup> la banque est très sensible aux pressions de ses principaux actionnaires et, particulièrement, à celles du principal actionnaire à savoir les États-Unis.<sup>364</sup> Comme on l'a écrit "Within the Bank, the United States has used its vote to oppose loans that do not follow its economic and ideological priorities"<sup>365</sup> et cela tant et si bien qu'on a parlé d'un "vérita-

---

<sup>363</sup> L'article V - section 3 des Statuts de la BIRD dispose, en effet que:

"a) Tout membre disposera de deux cent cinquante voix, plus une voix supplémentaire pour chaque action de capital détenue.

b) Sauf dans les cas spécialement prévus, toutes les questions soumises à la Banque seront décidées à la majorité des voix exprimées".

Quant aux statuts de l'IDA ils disposent à l'article VI - section 3 que:

"a) Chaque membre originaire disposera, en ce qui concerne sa souscription initiale de 500 voix et d'une voix additionnelle par tranche de 5,000 dollars de sa souscription initiale ...

b) Sauf dans les cas spécialement prévus, toutes les questions soumises à l'Association seront décidées à la majorité des voix exprimées."

En application de ces dispositions les pays industrialisés détiennent la majorité des voix au sein de ces deux institutions, le plus important actionnaire étant les États-Unis avec, en 1988, 18,93% des voix à la BIRD et 18,22% des voix à l'IDA - Voir sur ces points LAVALLÉ, op.cit., pp. 75, 277 et 292; voir aussi, pour les données et commentaires récents, RYO oshiba *The World Bank under R. McNamara and A.W. CLAUSEN - The Bank's Lending policy and lending process in Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, vol. 17, February 1989, p. 44.

<sup>364</sup> PAYER, op.cit., p. 42.

<sup>365</sup> WAGNER, loc.cit., p. 1388.

ble américano-morphisme"<sup>366</sup> quant aux orientations de l'institution. Ainsi on a relevé, entre autres, son "hostilité vigoureuse envers les entreprises publiques ou semi-publiques",<sup>367</sup> et les rejets multiples de prêts sous l'influence des États-Unis, spécialement avec l'administration REAGAN.<sup>368</sup> En définitive, la Banque Mondiale ne constitue pas réellement cet "organisme apolitique et exclusivement économique que ses auteurs déclaraient vouloir créer".<sup>369</sup> Néanmoins, il s'est trouvé d'autres auteurs pour estimer mal-fondé ce jugement en invoquant les arguments suivants:

- 1° - les buts de la Banque Mondiale et ceux de l'emprunteur sont concordants ce qui exclut toute opposition d'intérêts entre eux;
- 2° - l'intervention de la Banque Mondiale est surtout technique et tend à assurer la bonne utilisation de ressources rares suivant des critères qui sont sans rapport avec la politique;
- 3° - la Banque Mondiale n'intervient que sur consentement de l'État emprunteur ce qui, en droit international, établit la licéité de l'intervention.<sup>370</sup>

---

<sup>366</sup> J. TOUSCOZ - Le groupe de la banque Mondiale face aux exigences du développement in Revue Belge de Droit International (RBDI) 1970, p. 26.

<sup>367</sup> Ibid.

<sup>368</sup> WAGNER loc.cit., p. 1388.

<sup>369</sup> TOUSCOZ - Le groupe de la Banque Mondiale face aux exigences du développement, loc.cit., p. 27.

<sup>370</sup> FATOUROS, loc.cit., p. 566.

A l'évidence ces arguments - et surtout le troisième, très sérieux au plan juridique<sup>371</sup> - ne nient pas la position de puissance et l'influence politique de la Banque. Ils les justifient tout simplement.

De toutes les manières les préalables de politique économique que la Banque exige de son emprunteur potentiel font, en dernière analyse, de ses accords de prêts ou de crédits, de véritables contrats d'adhésion pour le cocontractant. Ainsi s'explique par exemple que les "Déclarations de politique de développement" faites par les États demandeurs de Prêts à l'Ajustement Structurel - bien que formées indépendamment à des moments différents par des États géographiquement et économiquement très divers - se ramènent curieusement, pour celles qui ont été agréées par la Banque, à des textes quasiment uniformes.<sup>372</sup> C'est que la Banque dispose d'une véritable "sanction négative" qu'elle peut, éventuellement, infliger à un demandeur de prêt ou de crédit pas très coopératif.<sup>373</sup> Cette sanction consiste en un "déli de prêt stratégique".<sup>374</sup> La Banque Mondiale n'accepte que des demandes de financement qui satisfont à ses propres exigences.

---

<sup>371</sup> Ibid.; voir aussi Jean CHARPENTIER. Le contrôle par les Organisations Internationales de l'exécution des obligations des États, RCADI 1983, vol. 182, pp. 176 ss, 187.

<sup>372</sup> Rolf KNIEPER. Projets et programmes de développement: le potentiel de la négociation, Recueil Penant, no 801, 1989, p. 456.

<sup>373</sup> FATOUROS, loc.cit., p. 577.

<sup>374</sup> Ibid.

Les pays de l'Afrique subsaharienne n'échappent évidemment pas aux rigueurs de cette position de puissance de la Banque Mondiale. Il ressort clairement, en effet, des différents rapports et études que celle-ci a publiés sur la situation économique désastreuse de cette région - et que nous avons cités à divers reprises plus haut -, qu'elle n'acceptera pas, jusqu'à nouvel ordre en tout cas, de financer ou de cofinancer un projet qui ne présenterait pas des garanties évidentes de rentabilité économique. Cela veut dire, par exemple, que même l'intérêt social démontré d'un projet économiquement non rentable serait impuissant à lui faire changer de décision. Il en va de même d'un programme d'ajustement structurel ou sectoriel non conforme à son "credo". Il est donc tout à fait naturel que le Secrétaire Exécutif de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique ait pu déclarer que "le fait que les ressources financières extérieures dont les pays africains avaient tant besoin ne pouvaient être obtenues que dans le cadre de PAS avait littéralement enchaîné ces pays à ces programmes ..." et qu'ils ont ainsi accepté "... à contrecœur les orientations politiques du FMI et de la Banque Mondiale ...".<sup>375</sup>

Mais par-delà les accrocs qu'occasionne au droit international la suprématie de fait de la Banque Mondiale sur ses cocontractants, force est de relever que, pour l'Afrique subsaharienne, elle constitue en l'état actuel un puissant moyen de ralentissement de la corruption politique. En écartant les grands projets générateurs

---

<sup>375</sup> ADEDEDJI, loc.cit., pp. 29 et 32.

de pots-de-vin importants au profit de programmes plus légers la Banque Mondiale limite indirectement ces paiements illicites. Ceci ne revient cependant pas à dire que nous soutenons sans réserve cette réalité excessive. Quoi qu'il en soit, cette suprématie de la Banque trouve son expression normale dans le cadre des procédures de conclusion des accords de prêts et de crédits.

3. Les procédures de conclusion des accords de financement de la Banque Mondiale

L'obtention d'un prêt ou d'un crédit<sup>376</sup> de la Banque Mondiale fait suite à une procédure très rigoureuse pour l'emprunteur. La Banque se montre extrêmement exigeante sur le sort des projets et programmes qu'elle finance. Les nécessités de la rentabilité et de l'efficacité économiques recherchées par cette institution impliquent l'exclusion de principe de toutes opérations uniquement conçues pour favoriser des paiements illicites ou les détournements

---

<sup>376</sup>

Les conventions de financement auxquelles la Banque Mondiale est partie sont appelées "Accords de Prêts" lorsque le financement est assuré par la BIRD ou "Accords de crédits" lorsque les fonds sont alloués par l'IDA. La plupart des pays africains traitent avec l'IDA en raison de leur situation de "pays à faible revenu". Un "Accord de Prêt" peut s'accompagner d'un "Accord de Garantie" conclu entre la Banque et l'Etat dont relève l'entité autonome publique ou privée qui a bénéficié du prêt. En effet si l'IDA ne prête qu'à des Etats, et précisément aux plus démunis, la BIRD peut, avec la garantie d'un Etat - constatée justement par un Accord de garantie -, prêter aussi à de telles entités. Cependant l'IDA comme la BIRD peuvent, parallèlement à l'Accord de crédit ou de prêt qui les lie à l'Etat emprunteur, passer directement un "Accord de projet" (de nature technique) avec l'organisme chargé de l'exécution du projet dans le cas où celui-ci est autonome par rapport à l'emprunteur. (Voir sur ces points BRETAUDEAU, op.cit., pp. 76 ss.).

de fonds. Ce constat est valable tant pour les financements de projets que pour les financements de Prêts à l'Ajustement Structurel ou Sectoriel.

### 3.1 La conclusion des accords de financement de projet

Le projet constitue le cadre normal des financements consentis par la Banque Mondiale.<sup>377</sup> Malgré l'importance prise ces dernières années par ses prêts à l'Ajustement Structurel, la Banque affecte toujours au moins 75% de ses engagements à des projets de développement.<sup>378</sup> Un projet est "un acte de prévision" qui "décrit une opération ... unique, même si elle est d'une grande complexité et se décompose elle-même en une multitude de sous-opérations".<sup>379</sup> Il peut s'agir, par exemple, de l'attribution d'une bourse d'études, de l'envoi d'un expert, de la fourniture d'un prêt pour la construction d'un hôpital ou de l'aménagement d'un bassin fluvial par un ensemble de travaux de grande envergure.<sup>380</sup>

La conclusion des accords de financement de projet est comme nous venons de le dire le résultat d'une procédure longue et pointilleuse dont la finalité est de garantir le sérieux des opérations auxquelles la Banque Mondiale apporte son concours. Cette procédure comporte plusieurs étapes qui correspondent aux

---

<sup>377</sup> LAVALLE, op.cit., p. 152.

<sup>378</sup> Le Devoir, vendredi 16 mars 1990.

<sup>379</sup> Michel VIRALLY - La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale, AFDI 1968 p. 533.

<sup>380</sup> Ibid.

premières phases du "cycle des projets" de la Banque Mondiale. Il s'agit des phases d'identification, de préparation, d'évaluation, de négociation et de présentation aux administrateurs.<sup>381</sup>

- La phase d'identification du projet: dans cette phase un État du Tiers Monde intéressé adresse à la Banque Mondiale une demande de financement d'un projet déjà étudié. Mais l'identification d'un projet peut aussi résulter des analyses macro-économiques et sectorielles faites sur le pays concerné par la Banque. Elle peut aussi découler d'une étude financée, par exemple, par le PNUD ou par des programmes de coopération bilatéraux. Après l'identification, le projet est incorporé au programme de prêts que la Banque a établi pour le pays membre considéré. Ce programme permet, de façon indicative à la Banque, de planifier ses opérations et de prévoir les ressources budgétaires et financières nécessaires le cas échéant.<sup>382</sup>

- La phase de préparation du projet: dans cette phase qui peut durer jusqu'à deux ans ou plus, l'emprunteur potentiel doit étudier toutes les implications techniques, institutionnelles, économiques et financières du projet. Il peut recevoir à cet effet l'assistance technique de la Banque Mondiale par le moyen d'une avance de fonds, à valoir sur le prêt ou sur le crédit, et qui intervient dans le

---

<sup>381</sup> Le "cycle des projets" comprend en plus les phases d'exécution, de supervision et d'évaluation retrospective. Sur le "cycle des projets" voir, entre autres, BRETAUDEAU, pp. 65 ss; RYO, loc.cit., pp. 33-47.

<sup>382</sup> Ibid., BRETAUDEAU, op.cit., pp. 65-66; Warren BAUM. Le cycle des projets, Banque Mondiale, Washington, D.C., 1982, pp. 6-8.

cadre d'un "Mécanisme de la préparation des projets". Cet appui préliminaire de la Banque n'enlève pas pour autant l'entière responsabilité de la préparation du projet à l'État demandeur de financement. La Banque se garde ainsi d'aliéner sa liberté d'appréciation dans les phases suivantes. Cependant, dans le cas particulier des pays subsahariens qui sont dépourvus d'équipements adéquats, la Banque Mondiale effectue elle-même le travail de préparation des projets (comme d'ailleurs celui de l'identification) par l'entremise de ses missions régionales permanentes de la région.<sup>383</sup>

- La phase d'évaluation du projet: cette phase relève de la responsabilité de la Banque Mondiale. Celle-ci réexamine à fond tous les aspects (techniques, institutionnels, économiques et financiers) du projet et en définit le cadre d'exécution. Ce travail est l'oeuvre d'une "Mission d'évaluation", c'est-à-dire d'une équipe pluridisciplinaire comprenant un Chef de mission et plusieurs experts (ingénieurs, sociologues, économistes, analystes financiers, etc...), qui va séjourner pendant plusieurs semaines sur les lieux où l'on prévoit d'exécuter le projet. Les conclusions et recommandations de cette "Mission" sont examinées et remaniées par les fonctionnaires de la Banque. En fait, ces examens et remaniements des travaux de la "Mission d'Evaluation" permettent à la Banque de s'assurer de la viabilité du projet considéré au

---

<sup>383</sup> Ibid., pp. 8-11; BRETAUDEAU, op.cit., pp. 66-69; RYO, loc.cit., pp. 33-47; Banque Mondiale - Manuel de Décaissement, op.cit., p. 18.

quadriple plan technique, institutionnel, économique et financier. Un "éléphant blanc" peut, sans doute, difficilement échapper à l'épreuve de ces critères multiples. En tout état de cause, si les conclusions et recommandations de la "Mission" sont acceptées celle-ci rédige un rapport d'évaluation qui reprend ces conclusions tout en formulant les différentes conditions et modalités d'octroi du prêt ou du crédit. Ce rapport est communiqué au pays demandeur du financement en même temps qu'une invitation à fin de négocier au siège de la Banque Mondiale (à Washington) l'accord requis.<sup>384</sup>

- La phase de négociation et de présentation des projets d'accord au Conseil d'Administration: La négociation se fait au secrétariat de la Banque Mondiale et permet à l'emprunteur et à celle-ci de déterminer les fournitures, travaux ou services qui seront financés par la Banque ainsi que les modes de passation des marchés. Elle peut porter aussi sur le niveau des recettes attendues du projet, les modifications organisationnelles (à apporter par exemple à une entreprise publique), le suivi du projet, l'achat de terrain et les détails relatifs aux modalités de décaissement des fonds.<sup>385</sup> La négociation s'achève par l'élaboration des projets d'accord de prêt, de crédit et de garantie suivant les cas. Ces projets, accompagnés d'un rapport d'évaluation définitif et de tous autres éléments du dossier, sont transmis pour instruction aux administrateurs avant leur discussion en conseil d'administration.

---

<sup>384</sup> BRETAUDEAU, op.cit., pp. 73-76.

<sup>385</sup> RYO, loc.cit., p. 43; Banque Mondiale - Manuel de décaissement, op.cit., p. 3, no 2.09.

Seule l'approbation de ce Conseil autorise la signature de l'accord ou des accords préparés par les représentants respectifs de la Banque Mondiale, de l'emprunteur et, s'il y a lieu, du garant.<sup>386</sup> Les responsables de la Banque Mondiale peuvent donc procéder ainsi à un nouvel examen de la qualité du dossier.

En résumé, l'ensemble de ces démarches permet à la Banque Mondiale de vérifier si le projet est bien conçu sur les plans économique, financier et technique. Il doit présenter, en outre, un ordre de priorité élevé pour le développement du pays bénéficiaire. La Banque s'assure aussi du sort des clauses de remboursement en recourant à une étude de la situation économique générale du pays bénéficiaire ou garant ainsi que des perspectives d'évolution de sa balance des paiements. L'accent particulier mis par cette institution sur l'évaluation des aspects institutionnel (c'est-à-dire la mise en place d'organismes de gestion efficaces) et économique (c'est-à-dire l'analyse détaillée des coûts et rendements) du projet témoigne du souci d'empêcher le gaspillage des fonds prêtés.<sup>387</sup> Ce même souci se retrouve dans la conception des Programmes d'Ajustement Structurel ou Sectoriel soutenu par la Banque.

### 3.2 La conclusion des accords de Prêts à l'Ajustement Structurel ou Sectoriel

Avec un PAS au lieu de financer un projet, la Banque Mondiale

---

<sup>386</sup> Ibid., LAVALLE, op.cit., pp. 198-199; BAUM, op.cit., pp. 18-19; RYO, loc.cit., pp. 43-45.

<sup>387</sup> LAVALLE, op.cit., p. 198; BRETAUDEAU, op.cit., p. 71.

finance un programme d'importations essentielles pour le pays bénéficiaire.<sup>388</sup> Le Programme d'Ajustement Structurel consiste en une série de mesures économiques tendant à l'ouverture au marché mondial et, par conséquent, à la restauration de la compétitivité extérieure du pays concerné. Ces mesures sont, notamment, l'ajustement de change, la réduction des disparités de protection tarifaire et la suppression des protections non tarifaires, la réforme du code d'investissement, l'adoption d'un marché libre de change, l'application du principe de la "vérité des prix" et la privatisation des entreprises publiques.<sup>389</sup>

Toutes ces mesures sont l'expression de certaines "réformes de politique générale qui doivent être apportées dans un certain nombre de secteurs (agriculture, industrie et énergie en particulier) pour provoquer les changements voulus dans la structure de la production et de la croissance à moyen terme". Elles sont censées "déboucher sur un taux de croissance plus élevé des recettes d'exportations et un taux d'accroissement moins élevé des

---

<sup>388</sup> Ibid., p. 87; Louis FORGET - Le rôle de la Banque Mondiale dans le financement international du développement économique in Revue Québécoise de Droit International, 1986, p. 313. Il est à noter que le PAS s'entend aussi bien des prêts de la BIRD que des crédits de l'IDA.

<sup>389</sup> Gilles DURUFLE. L'ajustement structurel en Afrique. Sénégal. Côte d'Ivoire. Madagascar, Paris, Karthala 1988, p. 16. Philippe HUGON. Un programme alternatif pour l'Afrique de la Commission économique pour l'Afrique: Le CARPAS in Afrique Contemporaine, no 152, 1989, p. 43.

importations ..."<sup>390</sup>

La procédure qui conduit à la conclusion des accords de PAS est différente de celle relative aux accords de financement de projet. L'obtention de ce prêt ou crédit est subordonnée à la soumission par l'État demandeur d'une "Déclaration de Politique de Développement" ("Letter of Development Policies").<sup>391</sup> Cette déclaration fait suite à des négociations préliminaires dont l'initiative appartient à ce dernier. Elle doit traduire l'engagement de cet État à appliquer une politique de développement jugée valable par la Banque pour prospérer. De façon plus précise, la "Déclaration de Politique de Développement" doit indiquer en détail de quelles manières son auteur compte surmonter les déséquilibres structurels éprouvés par son économie. En fait, elle doit porter adoption de certaines ou de toutes les mesures de d'ajustement que nous venons d'évoquer et comporter un calendrier bien déterminé pour chaque action.<sup>392</sup>

À la réception de cette "Déclaration" les administrateurs de la Banque Mondiale l'étudient soigneusement et y donnent une réponse favorable ou négative. Tout laisse penser que la Banque Mondiale use particulièrement ici de sa prédominance. En effet,

---

<sup>390</sup> Banque Mondiale. Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action, op.cit., p. 151.

<sup>391</sup> BRETAUDEAU, op.cit., p. 89; KREMYDAS, loc.cit., p. 663; KNIEPER, loc.cit., p. 456.

<sup>392</sup> KREMYDAS, loc.cit., pp. 663-664; BRETAUDEAU, op.cit., p. 89.

même si la "Déclaration" est, en principe, l'oeuvre du seul pays demandeur de PAS, elle ne peut en aucun cas ignorer le "credo économique" de la Banque.<sup>393</sup> on a d'ailleurs pu "s'étonner" de "l'uniformité des textes" des "Déclarations" ce qui implique une totale abstraction des orientations politiques, de la situation géographique, climatique et démographique des États concernés.<sup>394</sup> D'après un fonctionnaire de la Banque "la plupart des opérations d'ajustement sont assorties de quatre ou cinq conditions ..." qu'on retrouve donc partout avec le même "coût économique et social élevé".<sup>395</sup> C'est donc en toute justice que les programmes d'ajustement objets des PAS ont été analysés en droit comme une mesure de "contrainte économique" dont la finalité est d'amener le "pays aidé" à "remettre de l'ordre dans l'organisation et la gestion de son économie nationale".<sup>396</sup> En cela ils contribuent à la lutte contre la corruption. La demande et les interventions publiques dans l'économie étant limitées de façon stricte pendant le cours d'un programme d'ajustement les occasions et possibilités de détournements de ressources et de perception de pots-de-vin sont réduites d'autant. Apparemment, c'est pour cette raison que les programmes d'ajustement reçoivent, s'agissant particulièrement de l'Afrique subsaharienne, l'appui quasi-unanime de tous les donateurs d'aide. La

---

<sup>393</sup> Jeune Afrique, no 1501 du 9 octobre 1989, p. 55.

<sup>394</sup> KNIEPER, loc.cit., p. 456.

<sup>395</sup> MCCLEARY, loc.cit., pp. 33 et 34.

<sup>396</sup> CARREAU, loc.cit., p. 465.

déclaration suivante de Marcel MASSÉ, Président de l'ACDI, est très éclairante à ce sujet:

"Lorsque la Commission Économique (de l'ONU) pour l'Afrique déclare qu'elle préfèrerait que les politiques de développement soient conformes aux souhaits des pays africains, et qu'il serait préférable de leur laisser carte blanche pour qu'ils interviennent en fonction de leurs propres valeurs, elle nous transmet un message important. Mais il convient d'en débattre en fonction des résultats prévisibles d'une telle politique, de façon à déterminer s'ils peuvent être considérés comme souhaitables par le contribuable canadien, puisque c'est lui qui paie".<sup>397</sup>

Les PAS sont donc devenus le cadre préalable indispensable à l'obtention d'une assistance étrangère pour leur vertu - supposée - de mécanismes de bonne gestion générale. L'aide extérieure étant indispensable aux pays demandeurs de PAS, ceux-ci évitent donc à tout prix le rejet par la Banque Mondiale de leur "Déclaration de Politique de Développement" en observant strictement les points de

---

<sup>397</sup>

Déclaration faite devant le CPAECE in Procès-Verbaux et Témoignages du CPAECE, Fascicule no 21 du mardi 31 octobre 1989, p. 12. En fait, le soutien des PAS par les donateurs d'APD est conforme à une recommandation de l'OCDE - Voir OCDE - Rapport 1988, p. 123. Cette recommandation est largement suivie; par exemple la CEE et la France s'y conforment. Voir à ce sujet, pour la CEE, Revue du marché commun no 319, 1988, p. 425 et no 329, 1989 p. 441; on peut aussi relever que la Convention de Lomé IV conclues pour dix ans entre la CEE et les ACP le 10 décembre 1989 a réaffirmé l'appui de la Communauté aux PAS engagés par des pays ACP (Marchés Tropicaux et Méditerranéens du 22 décembre 1989 p. 3730); pour la France voir, entre autres, Claude FREUD - Quelle coopération? Un bilan de l'aide au développement. Paris, Karthala, 1988j, p. 210. Nous pouvons aussi relever dans ce sens la position du Canada qui ressort nettement de la déclaration du Président de l'ACDI citée, renvoi no 425.

vue de celle-ci.<sup>398</sup> Les gouvernements des pays concernés sont ainsi amenés à donner des gages de rationalisation de leur gestion et à se soumettre aux contrôles de la Banque. De la sorte, la corruption politique subit incontestablement quelques limitations.<sup>399</sup>

Les contrôles a priori que la Banque Mondiale exerce ainsi lors de la préparation et de la conclusion des accords de prêts - projets ou de PAS, sont suivis du contrôle continu de l'exécution de ces accords pour éviter tout détournement des fonds prêtés des objectifs convenus. Mais, ce contrôle de l'exécution ne semble pas dans les faits, aussi efficace que les contrôles a priori.

## II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'EXÉCUTION DES ACCORDS DE PRETS OU DE CRÉDITS

L'exécution des accords de prêts ou de crédits se ramène essentiellement, pour l'emprunteur, à la passation des marchés et à la réalisation des opérations sous le contrôle de la Banque Mondiale. Celle-ci ne décaisse les fonds qu'à la condition que l'emprunteur se conforme aux clauses contractuelles et aux directives complémentaires établies par elle. Ces clauses et directives déterminent les procédures autorisées pour la passation des marchés et les conditions et procédures du décaissement des fonds. L'examen

---

<sup>398</sup> Pour ce qui concerne la position des pays africains engagés dans des programmes d'ajustement avec le FMI et la Banque Mondiale, par exemple, voir ADEDEDJI, loc.cit., pp. 29 ss.

<sup>399</sup> Notons cependant que les PAS ont des conséquences sociales et même économiques très fâcheuses qui les exposent à des critiques très vives et très généralisées. Voir sur ce point, entre autres, Ibid.

de ces procédures nous paraît nécessaire pour une appréciation valable et complète des techniques et moyens dont dispose la Banque pour prévenir la corruption des représentants de ses cocontractants.

1. Les différentes procédures de passation des marchés financés par la Banque Mondiale

Les directives de la Banque Mondiale sur la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA reposent sur les trois considérations suivantes:

- 1° - tous les marchés doivent être passés dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité;
- 2° - les ressortissants de tous les pays membres de la Banque Mondiale, de la Suisse et de Taïwan doivent avoir la possibilité de concourir pour l'obtention de ces marchés;
- 3° - une certaine préférence doit être accordée aux entrepreneurs et fabricants locaux du pays emprunteur.<sup>400</sup>

La passation des marchés financés par la Banque Mondiale répond donc, normalement, à une procédure d'appel d'offres à la concurrence internationale. Cependant le recours à d'autres procédures n'est pas totalement exclu. Les conditions d'application et le déroulement de chacune de ces procédures traduisent le souci de sérieux des opérations.

---

<sup>400</sup>

Banque Mondiale - Directives concernant la Passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA, Washington, D.C., Banque Mondiale troisième édition mise à jour et augmentée, juillet 1985, paragraphe 1.2 - Voir aussi WESTRING, op.cit., p. 234.

1.1 Le principe général: l'appel à la concurrence internationale

L'appel à la concurrence internationale a pour objet de faire connaître les exigences de l'emprunteur de la Banque Mondiale à tous les soumissionnaires éventuels qui remplissent la condition de provenance. Il s'agit des ressortissants de tous les pays membres de la Banque, de la Suisse et de Taïwan. Cette procédure ignore donc l'existence de certains marchés traditionnels (exemple, les pays africains membres de la zone Franc pour les entreprises françaises) et limite d'autant les facilités d'"arrangements spéciaux" entre certains soumissionnaires peu compétitifs et un emprunteur auquel ils sont habitués. Ici, tout emprunteur doit donner une chance égale à tous les soumissionnaires. A cet effet il est tenu d'adresser à la Banque Mondiale, au moins soixante jours avant que le dossier d'appel d'offres ne soit disponible pour le public, un avis général de passation des marchés. La Banque Mondiale le fait publier dans le "Development Business" de l'ONU. La publication de cet avis général doit être suivie de celles des avis de présélection ou d'appel d'offres relatifs aux différents marchés.<sup>401</sup>

Le dossier d'appel d'offres doit être clair et précis sur les travaux à réaliser et leur emplacement, les biens à fournir et leur lieu de livraison ou d'installation, les délais d'exécution ou de livraison, les conditions de garantie et d'entretien et contenir

---

<sup>401</sup> Ibid., pp. 236-238 (paragraphe 2.1, 2.8 et 2.9 des directives).

tous informations et renseignements nécessaires à un soumissionnaire éventuel pour préparer en réponse une offre.<sup>402</sup>

Les travaux importants ou complexes et, exceptionnellement, la fourniture de matériel fabriqué sur commande qui nécessitent une présélection des soumissionnaires éventuels - en vue d'adresser les offres à des entreprises compétentes - doivent être déterminés dans l'accord de prêt.<sup>403</sup> Il n'appartient donc pas à l'emprunteur agissant seul de déterminer ces situations qui peuvent favoriser la conclusion d'accord de pots-de-vin.

Une fois les offres reçues l'emprunteur doit les évaluer, c'est-à-dire déterminer le coût de chacune d'elles et les comparer sur cette base entre elles. A la suite de cette opération l'offre dont le coût sera jugé le plus intéressant, mais qui n'est pas nécessairement la moins disante doit être retenue. Nous pouvons noter qu'à ce stade l'emprunteur est seul responsable des opérations. A notre avis quelle que soit la sévérité du contrôle ultérieur de la Banque, il y a là une faiblesse du système au regard du problème de la corruption. Cela dit, sous réserve de l'accord de la Banque Mondiale, une marge de préférence peut être accordée à des entreprises locales ou régionales dans le cadre d'un appel à la concurrence internationale.<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> Ibid., pp. 238 et 239 (paragraphe 2.11 et 2.16 des directives).

<sup>403</sup> Ibid., p. 238 (paragraphe 2.10 des directives).

<sup>404</sup> Ibid., pp. 245, 246 et 250 (paragraphe 2.55, 2.56 et Annexe 2 des directives) - Voir aussi BRETAUDEAU, op. cit., p. 80. Sur la faiblesse du contrôle de l'exécution des projets et programmes exercé par la Banque, voir

La passation des marchés relatifs aux Prêts-programmes et aux PAS<sup>405</sup> relève d'une procédure différente de celle que nous venons de décrire et qui s'applique aux prêts-projets. Pour les prêts-programmes et les PAS, en effet, la procédure d'appel d'offres est simplifiée spécialement en ce qui concerne la publicité et la monnaie des offres. Ainsi, alors que pour les projets le soumissionnaire peut libeller ses prix dans la monnaie de son pays d'origine et même dans plusieurs monnaies à la fois, pour les PAS il peut être exigé de lui de les libeller dans une seule monnaie largement utilisée dans le commerce international. Par ailleurs, toutes préférences aux entreprises locales ou régionales sont exclues dans ce cadre<sup>406</sup> pour, sans doute, éviter des collusions frauduleuses.

Mais, la procédure d'appel à la concurrence internationale recèle malgré tout de graves défauts en matière de lutte contre la corruption. L'emprunteur est seul responsable du dépouillement des offres et de l'attribution des marchés. En plus, l'offre retenue n'est pas nécessairement la moins disante et le contrôle de la Banque Mondiale n'est pas immédiat. On peut donc difficilement croire à l'inexistence totale de pots-de-vin dans ce cadre.

---

exemple infra p. 187.

<sup>405</sup> Les prêts-programmes servent à financer des importations directes pratiquement sans restrictions dans des délais assez courts et donnent lieu à des décaissements rapides tandis que les PAS proprement dits sont liés à un programme de réforme et peuvent faire l'objet de décaissements partiels successifs - Voir Banque Mondiale. Manuel de décaissement, op.cit., pp. 18 et 19 no 5.18.

<sup>406</sup> Ibid., p. 23, paragraphe no 6.17; WESTRING, op.cit., p. 249 (paragraphe 3.10 des directives).

En dehors de l'appel à la concurrence internationale, la Banque Mondiale autorise dans certains cas bien définis l'utilisation d'autres méthodes de passation des marchés. Cette autorisation est censée garantir le sérieux des opérations.

### 1.2 Les autres procédures de passation des marchés

Il s'agit notamment de l'appel d'offres international restreint, de l'appel à la concurrence dont la publicité est faite localement, de la consultation de fournisseurs à l'échelon international ou national et du marché de gré à gré.

- L'appel d'offres international restreint: il consiste à inviter directement les candidats à présenter leurs offres sans aucune publicité d'avis d'appel. Il se caractérise donc par l'absence de publicité. Dans l'appel d'offres international restreint les préférences aux entreprises locales et régionales sont aussi exclues. L'emprunteur peut être autorisé à user de cette procédure, sous réserve de la présence d'un nombre de fournisseurs suffisant pour obtenir des prix compétitifs, et donc éviter une situation de monopole favorable à tous les abus. Il peut intervenir dans les trois cas ci-après:

- 1° - les montants en jeu sont peu importants;
- 2° - seul un petit nombre d'entreprises peut offrir les fournitures ou services demandés;
- 3° - l'existence de motifs exceptionnels incompatibles avec l'application de l'intégralité des règles de la concu-

rence internationale.<sup>407</sup>

- L'appel à la concurrence dont la publicité est faite localement conformément aux procédures nationales: il ne peut porter que sur les fournitures ou travaux qui, de par leur nature ou leur valeur négligable, ne sont pas susceptibles d'intéresser des entreprises étrangères. La modicité de ces marchés fait, sans doute, présumer l'impossibilité de paiements illicites considérables. Cette procédure peut aussi trouver application lorsque les travaux sont géographiquement dispersés ou étalés dans le temps ou bien encore dans le cas où les biens ou les travaux peuvent être fournis localement à des prix inférieurs à ceux du marché international. Néanmoins, les procédures nationales utilisées doivent être jugées acceptables par la Banque Mondiale en permettant, notamment, une concurrence suffisante et l'absence de pratiques arbitraires<sup>408</sup> susceptibles, entre autres, de couvrir la corruption des représentants de l'emprunteur.

- La consultation de fournisseurs à l'échelon national et international: elle consiste à demander à plusieurs fournisseurs étrangers ou nationaux (au nombre de trois au moins pour obtenir des prix compétitifs) leurs prix pour les travaux et fournitures envisagés. Cette méthode ne nécessite pas la constitution d'un dossier d'appel d'offres et convient particulièrement aux fournitures faciles à obtenir, aux produits standards de faible valeur

---

<sup>407</sup> Ibid., p. 247 (paragraphe 3.2 des directives).

<sup>408</sup> Ibid., (paragraphe 3.3 des directives).

et aux petits travaux simples.<sup>409</sup> A notre avis, elle ne met pas à l'abri des paiements illicites.

- Le marché de gré à gré ou par entente ou négociation directe: il se caractérise par l'absence d'appel à la concurrence. C'est certainement le mode de passation de marché le plus favorable aux paiements illicites. Il peut intervenir dans les cas suivants:

- 1° - la prorogation d'un contrat existant à condition que les prix du fournisseur soient raisonnables en comparaison avec ceux du marché;
- 2° - la nécessité d'obtenir des équipements ou des pièces détachées normalisés;
- 3° - la nécessité d'acquérir des matériels protégés par un droit de propriété industrielle ou disponibles auprès d'un seul fournisseur, si ceux-ci sont indispensables à la réalisation du projet;
- 4° - la nécessité d'obtenir une livraison rapide des biens achetés;
- 5° - lorsque, pour des travaux de génie civil, aucun candidat n'a été retenu à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.<sup>410</sup>

A ces quatre procédures particulières de passation des marchés nous pouvons ajouter la méthode de la Régie qui consiste en l'exécution des travaux de construction à l'aide du personnel et

---

<sup>409</sup> Ibid. (paragraphe 3.4 des directives).

<sup>410</sup> Ibid. (paragraphe 3.5 des directives); voir aussi OCDE Rapport 1986, op.cit., p. 232.

du matériel de l'emprunteur.<sup>411</sup> Toutes ces procédures doivent être convenues au préalable entre l'emprunteur et la Banque dans l'accord de prêt ou de crédit. Elles sont retenues pour des raisons d'économie et d'efficacité. Mais, même si elles n'admettent pas l'application de marges de préférence au profit des entreprises locales ou régionales comme dans la procédure d'appel d'offres à la concurrence internationale<sup>412</sup> elles ne semblent pas pour autant à même d'empêcher les paiements illicites. Cela dit, quel que soit le type de procédure retenu, la passation des marchés se fait sous la supervision de la Banque Mondiale. Mais, cette supervision est, à notre avis, trop lointaine pour dissuader assez fortement des responsables politiques corrompus dans leurs desseins même si elle est assortie de sanction.

### 1.3 Le suivi de l'application des règles de passation des marchés et la sanction de leur inobservation par la Banque Mondiale

Comme nous l'avons dit, le choix de l'attributaire du marché incombe à l'emprunteur. Mais ce choix doit être approuvé par la Banque Mondiale. Celle-ci n'est pas liée par la décision de l'emprunteur et détient même, quasiment, le dernier mot à ce sujet. Elle peut rejeter n'importe laquelle des entreprises pré-sélectionnées ou l'entreprise sélectionnée par l'emprunteur s'il y a une découverte d'irrégularité.

La Banque Mondiale exerce ainsi un contrôle sur la passation

---

<sup>411</sup> WESTRING, op.cit., p. 248 (paragraphe 3.6 des directives).

<sup>412</sup> Ibid., p. 247 (paragraphe 3.1 des directives).

des marchés qu'elle finance et peut sanctionner l'emprunteur qui n'observe pas les règles prévues à cet effet.

- Le suivi de l'application des règles de passation des marchés: il y a lieu de distinguer ici selon qu'il s'agit d'un avis de présélection, de marchés assujettis à l'examen préalable de la Banque, de marchés non soumis à l'examen préalable de celle-ci et enfin de l'hypothèse où les conditions mêmes du marché doivent être touchées:

1° - en cas de présélection: l'emprunteur doit, avant la publication de l'avis, informer la Banque des détails de la procédure qu'il entend suivre et y apporter toutes modifications que celle-ci peut raisonnablement lui demander. Il doit en outre communiquer à la banque la liste des soumissionnaires présélectionnés accompagnée de la justification de ses choix. La Banque peut lui demander de modifier cette liste en y apportant des adjonctions ou des suppressions.<sup>413</sup>

2° - pour les marchés assujettis à l'examen préalable de la Banque: l'emprunteur doit, avant de lancer l'appel d'offres, soumettre à celle-ci le texte dudit appel accompagné de l'entier dossier y relatif. La Banque peut, après examen, demander que des modifications soient apportées au dossier. D'un autre côté, après la réception et l'évaluation des offres et avant de décider définitivement de l'attribution du marché, l'emprunteur doit communiquer à la Banque le nom du soumissionnaire retenu et un rapport détaillé.

---

<sup>413</sup> Ibid., p. 249 (Annexe 1 no 1). Voir ce texte en Annexe II de la présente thèse.

lé - établi au besoin par des experts agréés par celle-ci - sur les circonstances et les justifications de ce choix. En tout état de cause les conditions du marché ne peuvent sensiblement différer, sauf approbation de la Banque, de celles prévues dans l'appel d'offres<sup>414</sup>;

3° - pour les marchés non soumis à l'examen préalable de la Banque: l'emprunteur soumet à celle-ci pour approbation, immédiatement après la signature, deux copies certifiées conformes de ces marchés accompagnées de l'analyse des offres, des recommandations relatives à l'attribution du marché et tous autres renseignements qu'elle pourrait demander<sup>415</sup>;

4° - l'emprunteur doit saisir pour approbation la Banque de toute modification, dérogation ou prorogation qu'il entend apporter aux conditions du marché et qui sont susceptibles d'accroître le coût de celui-ci tel que spécifié dans l'accord de prêt<sup>416</sup>.

Nous persistons à croire que ces différents contrôles de la Banque Mondiale sont trop lointains pour empêcher des paiements illicites au profit des représentants malhonnêtes d'un emprunteur. La présence directe d'un représentant de la Banque aux opérations, comme dans les relations CEE - ACP aurait plus d'efficacité. En tout état de cause, la Banque Mondiale sanctionne les irrégularités découvertes.

---

<sup>414</sup> Ibid., p. 250 (Annexe 1 no 2).

<sup>415</sup> Ibid., (Annexe 1 no 3).

<sup>416</sup> Ibid., (Annexe 1 no 4).

- La sanction de l'inobservation des règles de passation des marchés: La Banque Mondiale n'assume pas le coût des fournitures et travaux acquis en violation des règles de passation de marché convenues par les parties. En conséquence, elle annule la fraction du prêt ou du crédit correspondant à de tels travaux ou fournitures tout en se réservant le droit d'exercer les autres recours prévus dans l'accord de prêt pour cette situation.<sup>417</sup>

Il s'agit donc, essentiellement, d'une sanction financière qui intervient dans le cadre de la procédure de décaissement des fonds résultant des prêts et crédits consentis par la Banque.

2 - Les conditions et procédures de décaissement des fonds résultant des prêts ou crédits

Aux termes de l'article III, section 5 (c) des Statuts de la BIRD:

"Dans le cas des prêts accordés par la Banque, celle-ci ouvrira un compte au nom de l'emprunteur et le montant de l'emprunt sera crédité à ce compte, dans la monnaie ou dans les monnaies du contrat d'emprunt. L'emprunteur ne sera autorisé par la Banque à tirer sur ce compte que pour faire face aux dépenses liées au projet au fur et à mesure qu'elles seront réellement effectuées".<sup>418</sup>

L'article V, section 1 (h) des statuts de l'IDA dispose de son côté:

"Les fonds à fournir au titre d'une opération de financement ne seront mis à la disposition du bénéficiaire que pour faire face à des dépenses liées au projet, au fur et à mesure

---

<sup>417</sup> Ibid., p. 236 (paragraphe 1.11 des directives).

<sup>418</sup> In LAVALLE, op.cit., p. 271.

qu'elles seront réellement effectuées".<sup>419</sup>

Le souci d'une utilisation sérieuse des fonds ressort clairement de ces deux textes. Mais les mécanismes de décaissement des fonds établis par la Banque Mondiale ne semblent pas satisfaire pleinement à cette préoccupation. Ces mécanismes diffèrent selon qu'ils intéressent les prêts-projets ou les prêts-programmes et PAS.

### 2.1 Le décaissement des prêts-projets

Le décaissement des prêts-projets<sup>420</sup> répond principalement à deux procédures: la procédure des "Relevés de dépenses" et la procédure des "Fonds renouvelables". On peut également citer, à côté, les "Avances au titre du Mécanisme de financement de la préparation des projets".

- La procédure de "Relevés de dépenses": Cette procédure est appliquée au paiement d'articles peu coûteux ou dans les cas où la documentation serait très volumineuse comme pour les travaux de génie civil exécutés en régie. Avec cette procédure, l'emprunteur adresse ses demandes de retrait de fonds à la Banque sans les ac-

---

<sup>419</sup> Ibid., p. 290.

<sup>420</sup> Nous précisons ici que suivant la terminologie et une pratique bien établie chez la Banque Mondiale, toute référence à la BIRD est valable, sauf précision, pour l'IDA les deux institutions fonctionnant pour l'essentiel suivant les mêmes règles. Aussi bien, les expressions prêts-projets, prêts-programmes comme PAS doivent s'entendre aussi bien des prêts de la BIRD que des crédits de l'IDA - Voir à ce sujet, entre autres, WESTRING, op.cit., p. 234 (paragraphe 1.1 renvoi no 1 des directives); voir aussi supra renvoi no 401; Banque Mondiale, Manuel de décaissement, op.cit., p. 1.

compagner des pièces justificatives. Celles-ci sont conservées par l'emprunteur et font l'objet d'une vérification comptable ultérieure par des comptables indépendants ou par les missions de supervision que la Banque envoie périodiquement sur le terrain pour suivre l'évolution du projet. Cependant, l'emprunteur doit transmettre à la Banque, en même temps que ses demandes de retrait, un état récapitulatif relatif au projet en cause.<sup>421</sup> Il apparaît que dans cette procédure, sauf l'intervention très suivie des vérifications comptables et des missions de supervision de la Banque, l'affectation correcte et responsable des fonds en cause repose assez largement sur la bonne foi des représentants de l'emprunteur. Pour cette raison, nous pensons que la procédure de "Relevés de dépenses" ne peut pas totalement empêcher le détournement des fonds.

- La procédure des "Fonds renouvelables" - Dans cette procédure la Banque décaisse une partie du prêt et la dépose sur un "Compte spécial" ouvert par l'emprunteur, généralement, auprès d'une banque commerciale et dans une monnaie convertible. Cette somme d'argent permet au Bureau du projet d'assurer le règlement des factures des entrepreneurs, fournisseurs et autres créanciers dans la mesure des dépenses incombant à la Banque. Elle correspond au montant estimatif des dépenses du projet pour une période de quatre mois. L'objectif principal de la procédure des "Fonds renouvelables" est d'ailleurs d'éviter des problèmes de trésorerie

---

<sup>421</sup> Ibid., p. 16 n<sup>os</sup> 5.03, 501.

à l'emprunteur. Comme dans la procédure des "Relevés de dépenses" les demandes de retrait de fonds dans la procédure des "Fonds renouvelables" ne sont pas accompagnées immédiatement des pièces justificatives. Il est donc permis de douter de son efficacité face au détournement de fonds. Néanmoins, avant le décaissement complet du prêt, la Banque se fait communiquer les pièces justificatives relatives à l'avance initiale. En outre, l'approvisionnement du "Compte spécial" étant fractionné, l'emprunteur doit fournir à l'appui des demandes de sa reconstitution un relevé de compte accompagné de toutes références utiles fournies par l'organisme d'exécution du projet. Si lors du contrôle qui s'ensuit la Banque découvre que des dépenses non admissibles ou non justifiées ont porté sur les ressources du Fonds, elle peut se refuser à tout nouveau dépôt sur le compte spécial jusqu'à remboursement par l'emprunteur du montant des dépenses litigieuses.<sup>422</sup>

- Les Avances au titre du Mécanisme de financement de la préparation des projets: Il s'agit d'une aide financière et technique en vue de la préparation des projets. Lorsque leur utilisation aboutit à un projet dont la Banque accepte le financement ces avances sont refinancées par le prêt dès qu'il entre en vigueur. Dans le cas contraire elles font l'objet d'un remboursement en principal et charges conformément aux modalités convenues avec la Banque. Un mécanisme spécial de financement de la préparation des projets a été créé pour répondre aux besoins de l'Afrique subsaha-

---

<sup>422</sup> Ibid., pp. 16-18, n<sup>os</sup> 5.05 à 5.13.

rienne dans ce domaine. Ce Mécanisme spécial consent des avances dans la limite maximale de cinq cent mille DOLLARS. Ces fonds constituent des dons. Mais ils sont remboursables si les travaux préparatoires donnent lieu à un projet dont le financement relève de l'IDA.<sup>423</sup> L'utilisation de ces avances ne semblent pas faire l'objet d'un contrôle rigoureux de la part de la Banque.

## 2.2 Le décaissement des prêts-programmes et des PAS

Le décaissement des prêts-programmes et des PAS suit immédiatement l'entrée en vigueur de l'accord de prêt sur la base des listes des importations admissibles convenues par les parties. Ces listes sont qualifiées de "positives" par opposition aux "listes négatives" c'est-à-dire celles qui concernent les importations non admissibles. Bien que le décaissement de ces prêts soit rapide, il intervient souvent pour rembourser l'emprunteur que la Banque charge du préfinancement des opérations. A ce titre celui-ci dispose d'une marge de manoeuvre dans le choix des marchés dont il soumet le financement à la Banque. Cela est, sans doute, inquiétant quant à la sincérité de toutes les opérations. Pots-de-vin et détournements de fonds nous semblent possibles dans ce système également. Mentionnons quand même que chaque demande de retrait de ces types de prêt doit être accompagnée de la facture du fournisseur étranger, des pièces justifiant l'expédition des articles et le paiement. Par ailleurs, s'agissant plus particulièrement des PAS, la Banque fait des décaissements par tranches,

---

<sup>423</sup> Ibid., n<sup>os</sup> 5.15 et 5.16.

le déblocage de chaque tranche étant subordonné au respect du programme convenu suivant le calendrier convenu.<sup>424</sup> En dehors de cette condition, surfacturations et manipulations irrégulières pourraient, certainement, passées inaperçues.

Aux termes de cet examen des opérations de la Banque Mondiale en rapport avec le problème de la corruption politique, nous pouvons relever que cette institution financière internationale utilise principalement deux formes de contrôle de ses engagements: un contrôle a priori portant sur la viabilité économique et financière du projet ou programme envisagé et présenté pour financement par l'emprunteur, d'une part, et un contrôle de l'exécution des accords de financement conclus, d'autre part.<sup>425</sup> Mais, si le contrôle a priori est très exigeant au point de poser des problèmes de légalité, l'exécution des accords de financement semble par contre laisser assez de liberté d'action à l'emprunteur. En effet, pourvu que celui-ci se conforme en la forme aux exigences de la Banque, rien ne semble en dernière analyse empêcher la "pratique constante"<sup>426</sup> de la corruption alors surtout qu'il se retrouve

---

<sup>424</sup> Ibid., pp. 18 et 19 n<sup>os</sup> 5.18 à 5.20; voir aussi William McCLEARY. Prêts à l'ajustement et application des réformes in Finances et Développement Mars 1989, p. 33.

<sup>425</sup> On pourrait également mentionner l'évaluation retrospective des projets ou programmes par la Banque au moyen d'un rapport ex-post dont l'objectif est d'en apprécier l'efficacité et d'en tirer des leçons pour l'avenir; mais ce contrôle a posteriori n'a vraiment pas, à notre avis, de prise sur le problème de la corruption qui nous intéresse; voir sur cette forme de contrôle, entre autres, BRETAUDEAU, op.cit., pp. 81 ss.

<sup>426</sup> Voir supra note n<sup>o</sup> 1.

seul face aux soumissionnaires. Le contrôle exercé par la Banque sur la passation des marchés est trop lointain pour empêcher totalement les paiements illicites. Par ailleurs, les justifications des demandes de décaissement des fonds résultant des prêts ne sont pas immédiates. Il y a par conséquent suffisamment de temps pour une manipulation frauduleuse de ceux-ci. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'un "trou" de deux milliards de Francs CFA (environ huit millions de DOLLARS Canadiens) ait été découvert il y a quelques mois dans un projet "coton" soutenu au Bénin par la Banque Mondiale.<sup>427</sup> On peut donc véritablement conclure avec BAYART ce qui suit:

"Impressionnants par leur ampleur et par la sévérité des conditionnalités qu'elles prescrivent les interventions de la Banque Mondiale et du FMI sont imposées par la dure loi des faits et sont, non sans raison, vécues par la plupart des dirigeants africains comme une atteinte à leur souveraineté. Pourtant, ... les crédits octroyés à l'issue de longues négociations théoriquement contraignantes semblent être détournés de leurs objectifs originels dans une mesure appréciable".<sup>428</sup>

Les méthodes de la CEE dans son assistance aux pays subsahariens offrent peut-être, malgré leur plus grande discrétion, plus de garantie contre les gaspillages, vols et dilapidations.

---

<sup>427</sup> Croissance des Jeunes Nations n° 316, mai 1989, p. 7.

<sup>428</sup> BAYART, op.cit., p. 49.

**CHAPITRE II: L'ASSISTANCE FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE  
EUROPÉENNE AUX PAYS SUBSAHARIENS**

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut,<sup>429</sup> tous les quarante cinq pays de l'Afrique subsaharienne sont associés à la CEE dans le cadre de la Convention dite de Lomé. Cette Convention représente d'ailleurs "à ce jour le plus important accord de coopération entre pays en développement et pays industrialisés".<sup>430</sup>

Elle constitue le fondement juridique de la coopération CEE-ACP. Dans la mise en oeuvre de la Convention de Lomé, relativement à l'aide financière en faveur des pays ACP, le problème de l'utilisation responsable et efficace des ressources en cause n'est pas ignoré. À l'instar de la Banque Mondiale, la CEE dispose de différentes techniques pour prévenir éventuellement la corruption des représentants de ses partenaires ACP. Mais les règles communautaires applicables dans ce domaine sont très particulières et paraissent plus efficaces que celles de la Banque Mondiale. Pour en avoir une bonne intelligence nous allons partir d'un examen des cadres juridique et institutionnel des relations CEE-ACP.

**I - CADRES JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA  
COOPÉRATION CEE - ACP**

Nous aborderons successivement l'étude de la base juridique de la coopération CEE - ACP et celle des instruments de la mise en

---

<sup>429</sup> Voir supra renvoi no 11.

<sup>430</sup> Christine Coste-Lomé IV: soldes à bas prix, in Jeune Afrique Économie no 127, janvier 1990, p. 34.

oeuvre de son aspect financier.

1 - La base juridique de la coopération CEE-ACP

La première Convention de la CEE et des pays ACP a été signée à Lomé (Togo) le 28 février 1975 pour la période quinquennale de 1975 à 1980. Cette première Convention CEE - ACP de Lomé (Convention Lomé I ou Lomé I) a été suivie de Lomé II le 31 octobre 1979 pour la période de 1980 à 1985 et de Lomé III le 8 décembre 1984 pour la période de 1986 à 1990. Lomé III liait les douze pays membres de la CEE<sup>431</sup> à soixante six pays ACP.<sup>432</sup> Le 15 décembre 1989 la quatrième Convention de Lomé a été signée entre la CEE et soixante neuf États ACP pour une période de dix ans (au lieu de cinq comme dans les cas de Lomé I, II et III) sauf pour les dispositions financières qui seront revues après cinq ans.<sup>433</sup>

Comme les précédentes Conventions de Lomé (Lomé I, II et III),

---

<sup>431</sup> Rappelons que les six membres fondateurs de la CEE sont la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas; par le Traité de Bruxelles du 22 janvier 1972 le Danemark, l'Irlande, la Norvège (qui n'a toujours pas donné effet à ce traité) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont adhéré à Communauté. Beaucoup plus récemment l'adhésion de la Grèce (1981) de l'Espagne et du Portugal (1986) a porté le nombre des membres de celle-ci à douze - voir sur ce point, entre autres, Serge et Christine BONNEFOI - Droit Européen. Institutions. Principes. Politiques, Paris, J. Delmas et cie 1989, p. 22.

<sup>432</sup> Sur l'historique de la Convention de LOME voir, entre autres, Edmond JOUVE. De LOME I à LOME III in L'Afrique et l'Asie Modernes no 153, 1987 pp. 46 ss. - Voir aussi GIDE et deux autres, op.cit., p. 299 no 155.

<sup>433</sup> Stephan SBERRO - LOME IV; derrière l'euphorie de la signature l'inquiétude pour l'avenir in M.T.M. du 22 décembre 1989, p. 3730.

LOME IV comporte trois volets essentiels de coopération:

1° - la coopération commerciale qui assure, dans certaines conditions, un régime préférentiel à sens unique aux pays ACP. Ceux-ci ont ainsi, dans une mesure certaine, un libre accès au marché commun européen sans obligation de réciprocité au profit des États membres de la Communauté;<sup>434</sup>

2° - la stabilisation des recettes d'exportation des pays ACP au moyen de deux mécanismes compensateurs. Il s'agit, d'une part, du STABEX créé en 1975 (par LOME I) et dont l'objectif est de compenser la baisse des recettes d'exportation des produits de base agricoles originaires des États ACP. Il y a d'un autre côté, le SYSMIN qui a été créé en 1979 (par Lomé II) et qui tend à maintenir la capacité de production des États ACP quant à certaines catégories de produits miniers.<sup>435</sup> Mais ces deux systèmes de compensation présentent de sérieuses limites. En effet, face à la dégradation drastique et constante du cours des produits de base agricoles, le STABEX accuse une grave insuffisance de ressources. En 1989 par exemple, il a péniblement couvert la moitié des demandes des ACP.<sup>436</sup> Quant au SYSMIN, son mécanisme est réputé complexe et, début 1990 encore, aucun déboursement n'a été effectué

---

<sup>434</sup> GIDE et 2 autres, op.cit., p. 304 no 157 c); VIGNES, loc.cit., p. 244.

<sup>435</sup> JOUVE, loc.cit., pp. 49-50; FEUER et CASSAN, op.cit., pp. 594-598.

<sup>436</sup> Francis ETIENNE. Le Stabex dans la Convention de Lomé IV in Marchés Tropicaux et Méditerranéens no du 5 janvier 1990 p. 11; Coste, loc.cit., p. 35.

sur son compte au titre de Lomé III qui arrivait pourtant à expiration;<sup>437</sup>

3° - la coopération financière et technique qui sert de cadre à l'affectation de ressources d'aide au développement en faveur des Pays ACP par la Communauté.<sup>438</sup>

Pour les besoins de notre étude, nous nous intéresserons uniquement à l'aide financière de la CEE aux pays subsahariens qui rappelons-le, appartiennent tous au groupe ACP.<sup>439</sup> La coopération financière CEE - ACP est régie par des instruments bien déterminés.

## 2. Les instruments de la coopération financière CEE-ACP

Il s'agit essentiellement du Fonds Européen de Développement (FED) et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

### 2.1 Le Fonds Européen de Développement

Le FED est l'instrument principal de la coopération financière et technique entre la CEE et les pays ACP.<sup>440</sup> Le premier FED a été institué dès le 25 mars 1957, sur la base de l'article 136 du traité constitutif de la CEE, par la convention d'application dudit article. L'article premier de cette Convention stipule:

"Les États membres participent, dans les conditions fixées ci-après, aux mesures propres à promouvoir le développement social et économique des pays et territoires énumérés à l'an-

---

<sup>437</sup> Ibid.

<sup>438</sup> GIDE et deux autres, op.cit., p. 305; voir aussi Lettre de Matignon no 284 du 26 décembre 1989, Fiche intercalée.

<sup>439</sup> Voir supra, renvoi no 33, les raisons de ce choix.

<sup>440</sup> Frédéric BARON et Gérard VERNIER. Le Fonds européen de développement, Paris, PUF (Que sais-je no 1914) 1981, p. 3.

nexe IV du traité, par un effort complémentaire de celui accompli par les autorités responsables de ces pays et territoires.

À cette fin, il est créé un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, auquel les États membres versent pendant cinq années les contributions annuelles prévues à l'annexe A de la présente convention. Le Fonds est géré par la Commission".<sup>441</sup>

Yaoundé I créa le deuxième FED, Yaoundé II le troisième<sup>442</sup>, Lomé I le quatrième, Lomé II le cinquième, Lomé III le sixième et, tout récemment, Lomé IV le septième. Notons que le sixième FED était doté de 7,400 milliards d'Ecus<sup>443</sup> et que le septième FED est fixé à 10,800 milliards d'Ecus.<sup>444</sup> Notons également que les paiements effectués au titre d'un FED donné s'étendent parfois sur une période de plus de dix ans dépassant ainsi, très largement, la durée d'application de la Convention à laquelle se rapporte ce

---

<sup>441</sup> Communautés Européennes. Traités instituant les Communautés Européennes. Traités portant révision de ces traités. Actes relatifs à l'adhésion. Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européennes, 1978 (Recueil des Traités CE dans la suite du texte), p. 543.

<sup>442</sup> Les Conventions de Yaoundé sont, en quelque sorte, les ancêtres des Conventions de Lomé. Yaoundé I a été signée à Yaoundé (Cameroun) le 20 juillet 1963. Yaoundé II a été signée le 29 juillet 1969 entre les six pays de la CEE d'alors et dix-huit EAMA. Voir sur ces points supra note no 432.

<sup>443</sup> GIDE et deux autres, op.cit., p. 355, no 195; sur l'"Unité de compte" et l'"Ecu". Voir Ibid. p. 358, no 198.

<sup>444</sup> COSTE, loc.cit., p. 34.

FED.<sup>445</sup>

Juridiquement le FED est doté de l'autonomie financière au regard du budget de la Communauté mais il n'a pas de personnalité juridique et ne constitue pas une organisation internationale. Il relève toujours depuis l'origine d'un "Accord interne" entre les seuls États membres de la Communauté.<sup>446</sup>

Les financements alloués au titre du FED consistent essentiellement en des subventions c'est-à-dire en des aides non remboursables.<sup>447</sup> Ainsi sur les 10,800 milliards d'Ecus prévus pour le septième FED, 7,995 milliards seront utilisés comme subventions dont 4,015 milliards pour les "Programmes indicatifs nationaux ACP".<sup>448</sup> le reste est entilé entre le STABEX (1,500 milliards d'Ecus), le SYSMIN (480 millions d'Ecus) et les capitaux à risques (825 millions d'Ecus).<sup>449</sup> Les capitaux à risques sont destinés à promouvoir une activité économique présentant un intérêt général pour un État ACP particulièrement dans le domaine industriel (industrie, agro-industrie, mines, tourisme et, exceptionnellement, transports, télécommunications, production d'énergie). Ils prennent la forme soit d'une participation de la Communauté au capital d'une

---

<sup>445</sup> BARON et VERNIER, op.cit., p. 19.

<sup>446</sup> Ibid., p. 18; Jerzy KRANZ - Lomé, le dialogue et l'homme in Revue Trimestrielle de Droit Européen vol. 24, no 3, 1988, p. 452 note no 2.

<sup>447</sup> GIDE et deux autres, op.cit., p. 359 no 200.

<sup>448</sup> COSTE, loc.cit., p. 34.

<sup>449</sup> Ibid.

entreprise ou de concours financiers en quasi-capital. Leur gestion incombe à la BEI qui conclut les contrats nécessaires à leur utilisation en tant que mandataire de la Communauté.<sup>450</sup> Cette dernière information nous conduit à découvrir la BEI, l'autre instrument de la coopération financière CEE-ACP.

## 2.2 Les interventions de la BEI dans la coopération CEE-ACP

La BEI a été créée par l'article 129 du Traité CEE. Aux termes de l'article 130 du même traité les attributions de la BEI ne concernent que les États membres de la Communauté. Cependant, l'article 18 paragraphe 1 du "Protocole sur les Statuts de la Banque européenne d'investissement" (signé le même jour que le Traité CEE) a, après avoir précisé que "la Banque accorde des crédits à ses membres ou à des entreprises privées ou publiques pour des projets d'investissement à réaliser sur les territoires européens des États membres", introduit l'exception suivante:

"Toutefois, par dérogation accordée à l'unanimité par le conseil des gouverneurs, la Banque peut octroyer des crédits pour des projets d'investissement à réaliser en tout ou en partie hors des territoires européens des États membres".<sup>451</sup>

En vertu de cette dérogation, la BEI peut financer dans un pays tiers des projets précis de développement réalisés par des promoteurs des secteurs public ou privé. Ces projets doivent être obligatoirement proposés à son financement par les autorités du pays concerné ou avec leur accord. Les prêts ainsi consentis par

---

<sup>450</sup> BARON et VERNIER, op.cit., p. 60.

<sup>451</sup> Recueil des Traités CE, op.cit., p. 473.

la BEI relèvent d'accords généraux négociés entre la Communauté et les pays tiers bénéficiaires des interventions de la Banque. Mais, ces accords ne fixent que le principe de ces interventions, l'approbation du Conseil des Gouverneurs de la BEI étant formellement requise pour chaque opération de prêt.<sup>452</sup>

Dans ce sens, la Convention Lomé IV a prévu 1,200 milliards d'Ecus provenant des ressources propres de la BEI et 825 millions d'Ecus au titre des capitaux à risques à consacrer par la BEI aux activités de développement des ACP au cours des cinq prochaines années.<sup>453</sup>

Les concours de la BEI se subdivisent en deux catégories s'agissant des pays tiers - et donc des pays ACP africains. Ces deux catégories sont les suivantes:

1° - les opérations ordinaires: elles consistent en des prêts sur les ressources propres de la Banque consentis avec des bonifications d'intérêt grâce à des fonds budgétaires de la Communauté. Ainsi par exemple la Convention de Lomé a prévu au titre du septième FED, une somme de 280 millions d'Ecus pour les bonifications d'intérêt.<sup>454</sup>

2° - les opérations spéciales: qui sont des prêts consentis entièrement sur les fonds budgétaires de la CEE que la Banque

---

<sup>452</sup> Banque Européenne d'Investissement (BEI) - Banque Européenne d'Investissement 25 ans - 1958-1983, 1983, p. 70.

<sup>453</sup> COSTE, loc.cit., p. 34.

<sup>454</sup> Ibid., BEI, op.cit., p. 71.

administre sur mandat de celle-ci.<sup>455</sup> La gestion des capitaux à risques, qui sont financés sur ressources FED, relève des opérations spéciales de la BEI.

Ce qui distingue fondamentalement les concours de la BEI aux pays ACP de ceux du FED est que ces derniers consistent en une "aide programmée" alors que les premiers appartiennent à une "aide non programmée".<sup>456</sup> Autrement dit, l'aide apportée par la BEI aux pays ACP bien que soumise aux exigences de rentabilité est "moins conditionnelle" c'est-à-dire moins contrôlée que l'"aide programmée" du FED<sup>457</sup>. Elle est beaucoup plus susceptible d'alimenter éventuellement les comptes personnels de certains membres des gouvernements bénéficiaires. En fait, les techniques juridiques de contrôle de l'APD de la CEE aux pays subsahariens se réduisent, pour l'essentiel, aux mécanismes d'administration du FED.

## II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'ASSISTANCE FINANCIERE DE LA CEE

Ces techniques résident dans une procédure a priori, la programmation de l'aide. A cette procédure on doit ajouter les mécanismes de contrôle de la passation des marchés et des paiements. Tendrant à un usage efficace et correct de l'APD communautaire, ces différentes procédures laissent, semble-t-il, peu de place aux détournements et paiements illicites.

---

<sup>455</sup> Ibid.

<sup>456</sup> KRANZ, loc.cit., p. 453.

<sup>457</sup> Ibid., p. 454.

1 - La procédure de programmation de l'aide

La programmation est une procédure qui "a pour finalité d'ancrer l'aide financière de la Communauté dans les propres objectifs de développement des pays bénéficiaires, de manière à assurer une certaine cohérence et une certaine efficience aux interventions du FED".<sup>458</sup>

L'origine de cette procédure remonte incroyablement loin dans les rapports CEE - Tiers-Monde, et spécialement CEE - Afrique subsaharienne. En effet, cette origine doit être recherchée dans l'article 19 de la Convention Yaoundé II signée le 29 juillet 1969 entre les six pays membres de la CEE d'alors et les dix-huit (devenus par la suite dix-neuf avec l'adhésion de l'île Maurice) EAMA.<sup>459</sup> Ce texte stipulait que le montant fixé pour l'aide financière de la CEE aux EAMA est "utilisé pour le financement des projets et programmes établis autant que possible dans le cadre d'un programme ou d'un plan de développement ...".<sup>460</sup> Cependant cette stipulation était sans conséquence pratique puisqu'elle ne prévoyait ni l'examen par la Communauté des plans et programmes présentés par les EAMA, ni la discussion de ces plans et programmes entre les parties.<sup>461</sup> C'est que, à l'époque, la CEE "ne disposait pas d'une stratégie cohérente d'aide aux pays associés".

---

<sup>458</sup> BARON et VERNIER, op.cit., p. 89.

<sup>459</sup> Voir supra note no 443.

<sup>460</sup> Voir ce texte in VIGNES, op.cit., p. 64; voir aussi VIGNES, loc.cit., p. 311.

<sup>461</sup> Ibid.

Elle fut ainsi conduite à financer" des irrigations inutilisées ..., des usines qui sont des cathédrales vides ..., des hôpitaux qui ne fonctionnent pas parce qu'il n'y a pas le personnel compétent",<sup>462</sup> c'est-à-dire des "éléphants blancs".

La Convention Lomé I conclue en 1975, rompit avec cette situation en introduisant plus clairement l'idée de programmation de l'aide communautaire au développement. Mais il ne s'agissait encore que de la soumission à la Communauté par chaque État ACP d'une liste de projets. Cette démarche n'était suivi d'aucun échange de vues ni d'aucune entente éventuelle des parties sur un programme indicatif d'aide. Lomé II apporta plus de précision sur ce point en spécifiant que l'aide de la CEE doit viser la réalisation des objectifs et priorités définis par chaque État ACP et portés à la connaissance de la Communauté. Finalement, Lomé III a organisé avec minutie cette procédure à son article 215.<sup>463</sup>

En pratique la programmation actuelle débute par la fixation du montant de l'aide mis à la disposition de chaque pays ACP (le montant global de l'aide communautaire étant fixé par la Convention de Lomé) et l'en informe. A la suite de cela, la "délégation de la Commission des Communautés Européennes" auprès du pays concerné établit et dépose aux services centraux de la Commission un "Rapport sur les contraintes majeures" dudit pays. Ce rapport fait état des expériences antérieures, des études économiques disponi-

---

<sup>462</sup> KRANZ, loc.cit., pp. 455-458.

<sup>463</sup> VIGNES, loc.cit., pp. 311-312; voir le texte de l'article 215 de LOME III Ibid., p. 312, note no 74.

bles sur le pays ACP et permet à la Commission de rédiger une "Note d'orientation" qui dégage les principaux thèmes d'action prioritaires à négocier avec le gouvernement de ce pays. Cette première négociation donne lieu, du côté de la Commission, à l'élaboration en liaison avec la BEI, d'un document de "pré-programmation". Quant à l'État ACP il adresse à la Communauté un "Projet de Programme Indicatif" fondé sur ses objectifs et priorités de développement aux plans national et régional. Il doit y préciser les secteurs de concentration de l'aide. Après cette étape, une "mission de programmation" menée conjointement par la Commission et la BEI dans l'État ACP permet la négociation ultime et la conclusion du "Programme Indicatif". Ce programme doit contenir les objectifs et thèmes prioritaires de développement arrêtés par la CEE et cet État ACP, les obligations réciproques des deux partenaires et le calendrier des réalisations. Il peut être assorti d'une annexe relative aux actions envisagées par la BEI.<sup>464</sup>

Cette évolution de la procédure de la programmation "témoigne de la volonté de la CEE d'agir activement sur les politiques de développement des pays ACP".<sup>465</sup> Il s'agit désormais pour la Communauté d'appuyer des politiques sectorielles.<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup> Ibid.; voir aussi Rapport de la Cour des Comptes des Communautés Européennes relatif à l'exercice 1988 in JOCE, no C 312 du 12 décembre 1989 p. 189.

<sup>465</sup> KRANZ, loc.cit., p. 455.

<sup>466</sup> GIDE et deux autres, op.cit., p. 366 no 210.

En résumé, si dans Lomé I chaque État ACP pouvait obtenir des financements de la CEE sur la base de ses libres propositions et si dans Lomé II ces propositions, toujours libres, devaient simplement considérer "l'intérêt mutuel des parties", avec Lomé III on en est arrivé à une définition conjointe des lignes directrices générales de la coopération financière et technique ainsi qu'à l'adoption des programmes indicatifs particuliers.

À la demande de la CEE, la procédure de programmation telle que prévue par Lomé III a été maintenue et renforcée dans Lomé IV<sup>467</sup>.

Il convient de souligner, par ailleurs, que la procédure de programmation de l'aide de la Convention de Lomé n'est pas assimilable aux "conditionnalités" du FMI et de la Banque Mondiale. Comparant celles-ci à celle-là, Daniel VIGNES relève deux différences essentielles:

1° - les Institutions Financières Internationales (FMI, Banque Mondiale) procèdent à une étude d'ensemble de la politique économique de l'État membre qui sollicite leur concours. Dans le cadre de la coopération CEE-ACP par contre, c'est l'État ACP intéressé qui détermine la plupart des éléments d'appréciation, les secteurs d'appui et formule chaque demande d'intervention.

2° - plus important encore, l'appréciation du FMI ou de la Banque Mondiale est obligatoire pour l'État membre et rend celui-

---

<sup>467</sup> SBERRO, loc.cit., p. 3730; VIGNES, loc.cit., p. 315. Malheureusement, le texte même de la Convention LOME IV n'est pas encore publié par les services compétents de la CEE.

ci inéligible en cas de réponse négative. Au contraire, dans le cadre de la procédure de programmation le montant de l'aide allouée à un État ACP est déterminé avant les consultations menant à la signature du "Programme Indicatif". Il demeure acquis même en cas de divergence de vues entre les parties. Dans ce dernier cas le dialogue reste ouvert entre la CEE et l'État ACP concerné jusqu'à une solution acceptable pour les deux parties.<sup>468</sup>

Malgré tout, pour l'Afrique subsaharienne notamment, la procédure de programmation s'est révélée un moyen très efficace de mise en oeuvre de la coordination de l'aide au développement de la CEE et de celle provenant d'autres sources sous l'égide précisément du FMI et de la Banque Mondiale.<sup>469</sup>

En tout état de cause, cette procédure qui allie le souci de l'efficacité et le respect de l'indépendance des partenaires de la CEE, permet incontestablement à celle-ci d'éviter, désormais, le financement d'"éléphants blancs". Mais une chose est de ne pas engager des fonds dans des projets et programmes fantaisistes et une autre de maîtriser l'emploi judicieux de ceux affectés à des objectifs valables par un contrôle efficace. C'est dans le sens d'un tel contrôle que la CEE dispose de règles bien définies pour la passation des marchés et le paiement des dépenses au profit des pays ACP.

## 2. La mise en oeuvre de l'aide communautaire et les autres

---

<sup>468</sup> VIGNES, loc.cit., pp. 314-315.

<sup>469</sup> Revue du Marché Commun no 329, 1989, p. 441.

mécanismes de contrôle

Nous allons aborder successivement l'examen de la procédure de conclusion des accords de financement, des organes de gestion du FED, des procédures et règles de passation des marchés et celle des procédures et règles du paiement. Nous pourrions ainsi cerner et apprécier toutes les méthodes communautaires de prévention de la corruption politique qui font suite à la programmation de l'aide.

2.1 La procédure de conclusion des accords de financement

La mise en oeuvre de l'aide financière de la CEE au profit d'un État ACP implique, outre la procédure préalable de programmation, un processus complexe.

Dans un premier temps, l'État ACP intéressé doit procéder à l'identification d'un projet ou d'un programme conforme au "Programme Indicatif" de l'aide communautaire. Il présente ensuite, relativement à ce projet ou programme, un dossier de demande de financement à la Communauté. Celle-ci prend seule la décision de financement. A cet effet elle procède à l'instruction du dossier de demande de financement qu'elle a reçu soit par l'entremise de la Commission des Communautés Européennes (pour les subventions et les prêts spéciaux), soit par celle de la BEI (pour les prêts normaux, les prêts bonifiés et les capitaux à risques). Cette instruction est fondée, principalement, sur le triple critère d'efficacité, de rentabilité et de viabilité des opérations envisagées et aboutit à une proposition de financement transmise pour avis, suivant le cas, au Comité du FED ou au Comité de la Banque. En cas d'avis favorable du Comité compétent la proposition

de financement, accompagnée de cet avis, est soumise pour décision à la Commission (pour les subventions et prêts spéciaux) ou au Conseil d'Administration de la BEI (pour les prêts normaux, bonifiés et les capitaux à risques).<sup>470</sup>

Lorsque la décision est positive, les financements sur prêts spéciaux font l'objet d'un contrat de prêt tandis que les financements sur subventions donnent lieu à la signature d'une convention de financement. La conclusion de ces actes met en présence l'organe compétent de la CEE (la Commission ou la BEI) et l'État ACP bénéficiaire du financement considéré. Remarquons que la décision positive de financement peut bien intervenir contre l'avis défavorable du Comité du FED ou de la Banque si la Commission ou le Conseil d'Administration de la Banque en décide ainsi.<sup>471</sup> Il y a évidemment là une occasion d'arrangements politiques sans rapport avec les considérations de nature strictement technique.

La signature de l'accord de financement approprié est suivie de l'exécution du projet ou programme retenu par certains organes de la Communauté et l'État bénéficiaire. Ceux-ci doivent effectuer en "étroite coopération" toutes les opérations d'exécution.<sup>472</sup> Aussi bien, pour comprendre correctement les mécanismes du contrôle de l'utilisation de l'assistance financière de la CEE par les États ACP subsahariens, il importe de connaître d'abord les organes de

---

<sup>470</sup> GIDE et deux autres, op.cit., pp. 369 ss., nos 212-217.

<sup>471</sup> Ibid., pp. 372, 377 et 378, nos 217 et 221.

<sup>472</sup> Ibid., p. 372, no 218.

gestion du FED.

## 2.2 Les organes de gestion du FED

En plus de la programmation de l'aide, la procédure de conclusion des accords de financement intervenant entre la CEE et les ACP diffère très sensiblement du "cycle des projets" de la Banque Mondiale. Cette divergence des méthodes des deux institutions, en ce qu'elles peuvent s'insérer dans la lutte contre la corruption politique, se précise davantage avec l'existence des organes chargés spécialement et directement de la gestion du FED. Certains de ces organes sont centraux tandis que les autres sont "délégués".

1° - Les organes centraux: il s'agit de l'ordonnateur principal, du contrôleur financier, et du comptable qui sont tous nommés par la Commission.<sup>473</sup>

- L'ordonnateur principal: il a, notamment, pour attribution de gérer les crédits et, à ce titre, d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses. Il tient aussi la comptabilité des engagements et ordonnancements. D'un autre côté, l'ordonnateur principal veille à assurer l'égalité des conditions dans la participation aux appels d'offres, à l'élimination des discriminations et au choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.<sup>474</sup>

- Le contrôleur financier: il est chargé du contrôle de

---

<sup>473</sup> Ibid., pp. 373-375, no 219; BARON et VERNIER, op.cit. pp. 35 ss.

<sup>474</sup> Ibid., p. 36 - GIDE et deux autres, op.cit., p. 373, no 219.

l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses ainsi que de celui des recettes; pour les dépenses il veille, entre autres, à leurs régularité et conformité au regard des textes applicables. D'une façon générale, il lui appartient de garantir, en accordant ou en refusant son visa, l'application des principes de bonne gestion financière.<sup>475</sup>

- Le comptable est responsable du maniement des fonds dont il assure la conservation. Il effectue l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.<sup>476</sup>

2° - Les organes délégués: ils sont aussi au nombre de trois. Il s'agit de l'ordonnateur national, du Délégué de la Commission et du payeur-délégué.

- L'ordonnateur national: il est nommé par le gouvernement de chaque État et a pour mission d'assurer sa représentation pour toutes les opérations relatives aux projets et programmes financés par le FED.<sup>477</sup>

- Le délégué de la Commission: il est nommé par la Commission auprès de chaque État ACP ou de chaque groupement régional qui en fait la demande. Il représente la Commission et veille, d'une façon générale, à la mise en oeuvre de la Convention de Lomé et, en par-

---

<sup>475</sup> Ibid.

<sup>476</sup> Ibid., p. 374.

<sup>477</sup> Ibid., voir aussi Lomé III, article 227; BARON et VERNIER, op.cit., p. 38.

ticulier, à la gestion des ressources du FED.<sup>478</sup>

- Le payeur-délégué: il s'agit, pour les paiements en devises, d'institutions financières européennes choisies et mandatées par la Commission. Pour les règlements en monnaie nationale du pays ACP c'est une institution financière (Banque Centrale ou toute autre institution financière nationale, publique ou semi-publique) choisie de commun accord entre l'État ACP et la Commission.<sup>479</sup>

Tous ces organes de gestion du FED participent à divers niveaux à la mise en oeuvre de la procédure et des règles de passation des marchés financés par le FED.

### 2.3 Les règles et la procédure de passation des marchés

Ces règles et procédure résident dans le recours à la concurrence internationale et l'exercice des compétences de l'ordonnateur national sous le contrôle du délégué de la Commission.

- Le principe de base: l'appel d'offres international: la passation des marchés financés par le FED repose sur la règle de l'appel d'offres international ouvert c'est-à-dire l'appel à la concurrence internationale. Mais cette règle connaît ici une restriction essentielle. Sauf exceptions rares (recherche de la technologie appropriée ou d'une alternative à un renchérissement excessif du coût des réalisations dû aux distances) étudiées et autorisées cas par cas par la Commission, seules les personnes phy-

---

<sup>478</sup> Ibid., pp. 40-42; Lomé III, article 228; GIDE et deux autres, op.cit., pp. 374-375.

<sup>479</sup> Ibid., Lomé III, article 229; BARON et VERNIER, op.cit., p. 39.

siques ou morales ressortissantes d'un État CEE ou ACP sont admises à concourir.<sup>480</sup> En fait, d'après l'OCDE, il s'agit là d'une mesure intermédiaire entre l'appel à la concurrence internationale et l'appel à la concurrence nationale.<sup>481</sup>

Conformément aux exigences communautaires, la participation aux appels d'offres doit se faire à égalité de conditions pour les personnes admissibles à soumissionner. Toutes discriminations, de fait ou de droit, dans les conditions d'appels à la concurrence et de passation des marchés sont donc proscrites. A cet effet une publicité préalable et large des appels à la concurrence dans des délais satisfaisants est requise. Cette publicité apparaît dans "Development business", le "Courrier ACP-CEE", le JOCE, le Journal Officiel de l'État ACP concerné et dans "Tenders Electronics Daily" (un service telex et une banque de données gérés par la Commission et qui permettent un accès rapide à l'information sur les appels d'offres);<sup>482</sup> par ailleurs, toutes pratiques ou spécifications techniques susceptibles de porter atteinte à l'égalité des conditions sont écartées par la Commission.<sup>483</sup>

Toutefois certaines préférences sont reconnues aux entreprises nationales du pays ACP bénéficiaire soit au stade de l'appel à la concurrence (grâce à la procédure accélérée de lancement des appels

---

<sup>480</sup> GIDE et deux autres, op.cit., pp. 378 ss, no 222.

<sup>481</sup> OCDE, Rapport 1986, op.cit., p. 231.

<sup>482</sup> Ibid., p. 229.

<sup>483</sup> GIDE et deux autres, op.cit., p. 379.

d'offres dont la publicité est limitée audit pays), soit au stade de l'exécution (par le recours à la régie administrative), soit enfin au stade du choix de l'attributaire (une équivalence des offres ou une préférence de 15% pour les fournitures et de 10% pour les travaux profitent aux entreprises locales).<sup>484</sup>

- L'exercice des compétences de l'ordonnateur national sous le contrôle du délégué de la Commission: c'est à l'ordonnateur national de l'État ACP bénéficiaire du financement qu'il appartient de lancer les appels d'offres, de recevoir les soumissions, de présider à leur dépouillement, d'arrêter les résultats des appels d'offres, de signer les marchés, contrats, avenants, devis et de les notifier à la Commission des Communautés Européennes. Mais l'ordonnateur national n'agit pas en toute liberté.<sup>485</sup>

D'abord, la procédure de passation des marchés n'est pas du ressort de la législation nationale de tous les États ACP. En effet, l'article 237 de Lomé III prévoit que pour les États qui étaient parties à la Convention de Yaoundé II (c'est-à-dire les dix-neuf EAMA dont nous avons déjà parlés), la passation des marchés de travaux et de fournitures est régie par le cahier général des charges de cette dernière convention. Pour les autres États ACP, Lomé III a décidé, qu'en attendant l'adoption par le Conseil des Ministres CEE-ACP d'une réglementation commune relative à la passation et à l'exécution des marchés FED, leurs législations

---

<sup>484</sup> Ibid., pp. 379 et 381, BARON et VERNIER, op.cit., pp. 107-109.

<sup>485</sup> GIDE et deux autres, p. 374.

nationales ou leurs pratiques établies quant aux contrats internationaux sont applicables.<sup>486</sup>

D'un autre côté, l'ordonnateur national n'assume ses responsabilités qu'en "étroite coopération" avec le délégué de la Commission. Celui-ci doit, notamment:

- approuver dans le délai d'un mois le dossier d'appel d'offres avant le lancement des offres dans le cadre de la procédure accélérée; dans les autres cas, transmettre ledit dossier dans le même délai à l'ordonnateur principal pour publicité;
- assister au dépouillement des offres, prendre copie de celles-ci ainsi que des résultats du dépouillement;
- approuver, dans le délai d'un mois, les propositions d'attribution des marchés objets de la procédure accélérée;
- approuver, dans le délai d'un mois, la proposition d'attribution du marché lorsque l'offre retenue est la moins disante, la plus économiquement avantageuse et n'excède pas le coût estimatif du contrat; ou, à défaut de ces trois conditions, envoyer à l'ordonnateur principal pour décision dans un délai de deux mois (à compter de la réception du dossier par le délégué) la proposition d'attribution du contrat.<sup>487</sup>

---

<sup>486</sup> Ibid.

<sup>487</sup> Lomé III article 228; il est à noter que, dans leurs grandes lignes, ces règles ne sont pas nouvelles et, faute d'indications contraires par les commentateurs de Lomé IV - qui rappelons-le, n'est pas encore publiée - ont été certainement reprises. Sur l'ancienneté des attributions respectives du Délégué de la Commission et de l'ordonnateur national voir, entre autres, BARON et VERNIER, op.cit., p. 34 ss.

Les délais indiqués sont d'une grande importance puisqu'un silence ou une carence des organes communautaires jusqu'à leur expiration emporte automatiquement approbation des propositions et dossiers présentés par l'ordonnateur national.<sup>488</sup>

Mentionnons également que le délégué de la Commission doit viser tous les contrats, avenants, devis et autorisations de paiement établis par l'ordonnateur national.<sup>489</sup>

Une fois les contrats conclus, l'ordonnateur national ou ses délégués sont seuls responsables de la gestion courante de l'exécution des marchés. Néanmoins, là encore, le délégué de la Commission doit s'assurer, pour le compte de la Commission de la bonne exécution financière et technique des projets et programmes financés par le FED.<sup>490</sup>

La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la portée des responsabilités respectives de l'ordonnateur national et du délégué de la Commission dans son arrêt du 10 juillet 1984 rendu dans l'affaire 126-83 (Société S.T.S. c. Commission). La Cour y a avancé les motifs ci-après:

" ... la mise en oeuvre satisfaisante des décisions de financement suppose que les agents de la Commission compétents s'assurent, avant tout versement des fonds communautaires, que les conditions de tels versements se trouvent effectivement réunies ...

---

<sup>488</sup> GIDE et deux autres, p. 374 (Lomé III article 227-6).

<sup>489</sup> Lomé III, article 228 paragraphe 8(b).

<sup>490</sup> Ibid., voir aussi GIDE et deux autres, p. 374.

... l'ordonnateur national représentant l'État ACP prépare le dossier d'appels d'offres qu'il soumet pour accord au représentant de la Commission, lance les appels d'offres, reçoit les soumissions, préside à leur dépouillement, arrête le résultat de celui-ci qu'il transmet avec une proposition d'attribution du marché, au représentant de la Commission et signe enfin le marché. De son côté, le représentant de la Commission - selon les cas le délégué ou l'ordonnateur principal - approuve le dossier d'appels d'offres, approuve la proposition d'attribution du marché, et vise enfin tant le marché lui-même que les ordonnances de paiement prises pour son exécution ... Les interventions des représentants de la Commission dans cette procédure, qu'il s'agisse d'approbation ou de refus d'approbation, de visa ou de refus de visa, tendent uniquement à constater que les conditions de financement communautaires sont ou non réunies. Elle n'a pas pour objet et ne saurait avoir pour effet de porter atteinte au principe selon lequel les marchés en question demeurent des marchés nationaux que seuls les États ACP ont la responsabilité de préparer, négocier et conclure".

Cette haute juridiction alla même encore plus loin en précisant que:

"Le respect de la souveraineté des États ACP et des responsabilités qui leur sont réservées par la convention [Lomé II] fait donc obstacle à ce que les agents de la Commission traitent directement, à la place des États ACP, avec les entreprises soumissionnaires ou attributaires de marchés financés par le FED; une telle action constituerait en effet une intervention dans un domaine réservé aux seules autorités de ces États."<sup>491</sup>

La CJCE affirme donc le caractère national des marchés financés par le FED et la responsabilité exclusive des États ACP pour les "préparer, négocier et conclure". La tentation est, dans

---

<sup>491</sup> Recueil des Arrêts de la CJCE 1984-7, p. 2769, cité Ibid. pp. 376-377.

ces conditions, grande de considérer les procédures de contrôle de la CEE comme, en définitive, égales à celles de la Banque Mondiale. Mais à la vérité, la ressemblance des méthodes de ces deux Organisations Internationales en matière de suivi de la gestion de l'APD qu'elles accordent est tout à fait trompeuse. En effet la CJCE indique clairement que la mission des représentants de la Commission ne constitue pas une entreprise de pure forme du moment où il s'agit "d'approbation ou de refus d'approbation, de visa ou de refus de visa". Leurs décisions sont donc déterminantes dans toutes les opérations du FED. Sauf carence de leur part, on peut difficilement imaginer des paiements importants de pots-de-vin aux autorités d'un État ACP à l'occasion de ces opérations. La présence constante du délégué auprès de l'ordonnateur national constitue ainsi, à nos yeux, hormis les cas d'arrangements ou de complicité politiques en principe difficiles au niveau d'une Communauté de douze pays, un moyen puissant de dissuasion et de limitation de la corruption politique. La Banque Mondiale n'a pas, au stade de l'exécution des opérations, des méthodes comparables. Mais il reste à savoir si l'efficacité de ce moyen utilisé par la CEE s'étend aux opérations de paiements.

#### 2.4 Les procédures de paiements

Les procédures de paiements des marchés financés par le FED sont de deux ordres à savoir d'une part, les paiements soumis à visa préalable et, d'autre part, ceux soumis à un visa a poste-

riori.<sup>492</sup>

- Les paiements soumis à visa préalable: ils procèdent des services centraux de la Commission ou de l'ordonnateur national d'un État ACP pour les ordonnancements faits par celui-ci en devise européenne. Ces ordonnancements nécessitent une confirmation de l'ordonnateur principal pour aboutir. La procédure du visa préalable s'applique à tous les paiements en écus ou dans une monnaie européenne.<sup>493</sup>

- Les paiements soumis à un visa a posteriori: ils portent sur les transactions exécutées en monnaie locale et sont, sur accord préalable du délégué de la commission, ordonnancés en monnaie locale par l'ordonnateur national et exécutés par le payeur délégué.<sup>494</sup>

Nous pouvons remarquer que, comme pour la passation des marchés et le suivi de leur exécution, les interventions des représentants de la Commission (au niveau central ou au niveau de la délégation) sont constantes dans les opérations de paiements.<sup>495</sup> On ne doit donc pas, en principe, craindre un détournement éventuel des fonds en cause par des responsables d'un État ACP. Cependant, la Cour des Comptes des Communautés Européennes a relevé certaines

---

<sup>492</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport précité, p. 183.

<sup>493</sup> Ibid.

<sup>494</sup> Ibid.

<sup>495</sup> Ce n'est pas, comme nous l'avons vu, le cas pour la Banque Mondiale.

insuffisances dans le suivi des paiements soumis à un visa a posteriori. D'après cette institution communautaire européenne:

1° - la régularisation de ces paiements (c'est-à-dire leur intégration dans la comptabilité du FED) est tardive et peut prendre jusqu'à six mois après le paiement effectif des prestations par le payeur délégué;

2° - cette régularisation, déjà non ponctuelle, ignore parfois la chronologie des opérations face aux situations successives de travaux; ainsi certaines situations de travaux sont régularisées avant une ou plusieurs situations antérieures et, dans certains cas, sans pièces justificatives;

3° - certains de ces paiements sont faits avant que les marchés et devis y relatifs soient pris en compte par les services centraux de la Commission ou, parfois, en dépassement du montant initial du prix convenu dans les marchés et devis.<sup>496</sup>

À notre avis, il suffit d'un bon suivi des dossiers et opérations par le délégué de la Commission pour éviter ces situations sans doute exceptionnelles ou en tout cas pas nécessairement dommageables pour les ressources en cause. N'oublions pas, en effet, qu'aucune décision définitive d'engagement ou de paiement touchant aux ressources du FED ne peut normalement intervenir sans l'approbation ou le visa des représentants de la Commission des Communautés Européennes. N'oublions pas que ceux-ci - notamment, le délégué de la Commission - sont présents à toutes les phases des

---

<sup>496</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, op.cit., p. 187.

opérations financées par le FED et collaborent "étroitement" à leur exécution.

CONCLUSION DU TITRE PREMIER: La Banque Mondiale allie la rigueur dans la négociation des financements qu'elle accorde à un certain laxisme dans le suivi de l'exécution des projets et programmes retenus. Dans les rapports d'assistance financière au développement entre la CEE et les pays ACP on peut par contre relever une souplesse d'ensemble en même temps qu'un suivi assez efficace de toutes les phases des opérations. La présence constante d'un représentant de la Commission des Communautés Européennes - investi de compétences définies ensemble par les parties - auprès de chaque État ACP (donc auprès de chaque État subsaharien) et ses interventions régulières dans la mise en oeuvre de l'aide financière de la Communauté limitent incontestablement et sérieusement, s'agissant des projets et programmes financés par le FED, les possibilités de paiements illicites ou de détournement de fonds.

Les réponses au problème de la corruption politique sont donc diverses dans leurs expressions ainsi que dans leurs effets dans les relations d'assistance financière multilatérale et régionale au développement. Pour compléter notre étude nous allons essayer de découvrir si les préoccupations de bonne gestion s'observent aussi dans les rapports d'assistance bilatérale au développement.

## TITRE DEUXIÈME

## L'ASSISTANCE BILATÉRALE AU DÉVELOPPEMENT

## FACE À LA CORRUPTION POLITIQUE:

## CAS DES RELATIONS D'ASSISTANCE FINANCIÈRE

## DE LA FRANCE ET DU CANADA AVEC LES PAYS SUBSAHARIENS

La France, ancienne puissance colonisatrice en Afrique, consacre la moitié environ de son APD (sensiblement Deux milliards deux cent quarante cinq milliards de DOLLARS U.S. en 1988) aux pays subsahariens ce qui fait d'elle l'un des plus importants partenaires étrangers au développement de ceux-ci.<sup>497</sup>

De même pour le Canada, pays pourtant sans passé colonial, l'Afrique subsaharienne constitue une priorité dans la répartition de l'APD bilatérale. En 1987 le gouvernement fédéral de ce pays a décidé de consacrer à cette région du Tiers Monde 45% de son aide.<sup>498</sup> Ce niveau était déjà, à l'époque, à 37%.<sup>499</sup>

Il nous paraît particulièrement intéressant, vu l'importance et l'origine historique différente de l'aide respective de ces deux pays aux gouvernements subsahariens, de rechercher comment ils négocient et conduisent l'utilisation responsable et efficace de leurs apports financiers.

---

<sup>497</sup> André LAGARDE - Le repli français en Afrique: réalités et faux-semblants, in Marchés Tropicaux et Méditerranéens du 10 février 1989, p. 321; Bulletin de l'Afrique Noire no 1483 du 1<sup>er</sup> février 1990, p. 6.

<sup>498</sup> ACDI - Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada 1987, p. 94.

<sup>499</sup> ACDI - Rapport annuel 1986-1987, op.cit., p. 5.

**CHAPITRE I: L'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DE LA FRANCE AUX**

**PAYS SUBSAHARIENS**

L'idée d'une lutte contre le gaspillage et la corruption n'est pas absente dans l'administration de l'APD de la France. L'existence de procédures théoriquement irréprochables pour la sélection et l'exécution des projets et programmes financés par ce pays au profit du Tiers Monde en témoigne clairement. Cependant, les séquelles des rapports coloniaux qui avaient lié la France à de nombreux pays subsahariens bénéficiaires de son aide<sup>500</sup> ne manquent pas toujours de faire obstacle à l'application rigoureuse de ces procédures dans le cas de ces pays. Le poids du passé court même à donner des traits tout à fait particuliers aux cadres juridique et institutionnel de la "coopération franco-africaine" ainsi qu'à ses mécanismes de contrôle.

Nous aborderons l'étude des techniques juridiques de contrôle utilisées dans les rapports d'assistance financière au

---

<sup>500</sup> Il s'agit des quinze Etats ci-après: Bénin (anciennement Dahomey), Burkina-Faso (anciennement Haute-Volta), Cameroun, Centrafrique (anciennement Oubangui-Chari), Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Guinée (capitale Conakry), Madagascar, Mali (anciennement Soudan français), Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad, Togo. Il convient de préciser qu'à la différence des treize autres Etats qui étaient des colonies françaises proprement dites, le Cameroun et le Togo étaient plutôt des territoires sous tutelle française. Sur l'historique de la coopération franco-africaine, voir, entre autres, FREUD, op.cit., pp. 9 ss.; Albert BOURGI. La politique française de coopération en Afrique. Le cas du Sénégal, Paris LGDJ 1979, passim; J. GOUJON - Les bases techniques du système de coopération franco-africain in recueil Penant 1962, p. 675; voir aussi dans ce même recueil aux pp. 386-392 R. JULIENNE. La coopération française avec les pays insuffisamment développés.

développement de la France avec les pays subsahariens, après l'examen des cadres institutionnel et juridique de ces rapports.

## I - LES CADRES INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

L'administration de l'APD française aux pays subsahariens relève de très nombreuses institutions. Celles-ci interviennent diversement sur la base de multiples accords de coopération. Au regard de la lutte contre la corruption cet éparpillement ne semble pas, au départ, favorable.

### 1. Le cadre institutionnel de la coopération franco-africaine

Il est caractérisé par l'absence d'un organe de coordination malgré l'existence d'institutions économiques et financières qui ont des attributions bien définies dans le domaine de la gestion de l'APD française.

#### 1.1 L'absence d'un organe de coordination

Les institutions françaises de mise en oeuvre de l'APD sont caractérisées par leur manque d'unité.<sup>501</sup> En cela la France se démarque du "modèle dominant" de l'organisation des politiques et mécanismes d'APD observé dans les pays membres de l'OCDE. Ce "modèle dominant" s'exprime, malgré certaines variantes, par l'existence d'une administration distincte et autonome qui centralise la définition et l'application des politiques de développement sous la tutelle ou la supervision du Ministère des Affaires

---

<sup>501</sup> P. CADENAT. La France et le tiers-monde: vingt ans de coopération bilatérale, Paris, la Documentation française 1983, pp. 140 ss.

Étrangères.<sup>502</sup>

En France la gestion de l'aide au développement est l'oeuvre de ministères et organismes divers et dispersés. Il existe bien sûr un Ministère français de la Coopération (tour à tour ministère à part entière, secrétariat d'État, Direction du Ministère des Affaires Étrangères, Ministère d'État),<sup>503</sup> mais, héritier du Ministère de la France d'Outre-Mer du temps colonial, sa zone d'intervention ou "zone Fonds d'Aide et de Coopération" ("Zone FAC") comprend, non pas tous les pays du Tiers-Monde, mais plutôt vingt neuf États sous développés qui sont, pour le plus grand nombre, les anciennes colonies françaises subsahariennes.<sup>504</sup> Par ailleurs, ce Ministère, dont on déplore la faiblesse prononcée de l'effectif, ne contrôle que 20% de l'APD française.<sup>505</sup> Concurrément le Ministère des Affaires Étrangères en mobilise 10%, le Ministère

---

<sup>502</sup> OECD, op.cit., p. 181. L'ACDI constitue une illustration de ce "modèle dominant".

<sup>503</sup> FREUD, op.cit., p. 28.

<sup>504</sup> Pour être précis, il s'agit des quinze anciens territoires et colonies d'Afrique subsaharienne qui étaient sous administration française (et qui sont cités supra, note no 500), des îles Comores, de Djibouti, de l'île Maurice, des Seychelles, des Petites Antilles, d'Haïti, des anciennes colonies belges (Burundi, Rwanda, Zaïre), d'une ancienne colonie anglaise d'Afrique de l'Ouest (la Gambie), d'une ancienne colonie espagnole (la Guinée Equatoriale) et de trois anciennes colonies portugaises (le Cap-Vert, la Guinée-Bissau et Sao Tome-et-Principe); voir sur cette énumération Ibid., p. 29 et aussi FEUER et CASSAN, op.cit., no 275, p. 327; CADENAT, op.cit., p. 140.

<sup>505</sup> "Distinguez coopération de Coopération" in Jeune Afrique Économie no 120, juin 1989, p. 59.

de l'Éducation Nationale et celui de l'Agriculture 18%.<sup>506</sup> Il ne faut pas non plus ignorer les parts des Ministères de la Recherche, de l'Intérieur, de la Défense et de la Mer qui traitent directement, chacun dans son domaine, avec leurs homologues africains.<sup>507</sup> Quant au Ministère français de l'Économie et des Finances il détient la part du lion puisqu'il est responsable de la distribution de 50% de l'APD de la France.<sup>508</sup> Les interventions de ces différents autres ministères n'épargnent pas la "Zone FAC".

A tous ces ministères il y a lieu d'ajouter les institutions économiques et financières que nous étudierons plus loin, ainsi que divers organismes publics ou parapublics décentralisés. Ceux-ci sont des instituts de recherches ou des bureaux d'études ayant pour vocation la conception et la mise en oeuvre des projets de développement de leur domaine de spécialité. Ces organismes sont très nombreux. A titre d'exemple, nous pouvons citer la Compagnie Française pour le Développement des Textiles (CFDT) qui s'occupe d'études et d'opérations de développement de la production cotonnière, le Bureau de Recherches Géologique et Minière (BRGM) et l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique (ASECNA).<sup>509</sup>

Au total "... le rôle de concepteur de la coopération, qui

---

<sup>506</sup> Ibid.

<sup>507</sup> FREUD, op.cit., p. 32.

<sup>508</sup> "Distinguez coopération de Coopération", loc.cit., p. 59.

<sup>509</sup> BOURGI, op.cit., pp. 145 s FREUD, op.cit., pp. 41-45.

devait être la raison d'exister du Ministère de la Coopération, n'est pas assuré par celui-ci. Qui le tient? Tout le monde: en fait personne".<sup>510</sup> Cette situation n'est certainement pas de nature à faciliter le dépistage du mauvais emploi des ressources d'APD de la France.

Mentionnons cependant que le Ministère français de la Coopération est chargé de la gestion du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) et de l'assistance technique (qui compte plusieurs milliers de coopérants). Il est aussi responsable de la coopération technique (administration d'un programme de boursiers originaires des pays de la "zone FAC" pour des études et stages), de la gestion des subventions aux budgets des États de la "Zone FAC". De même conjointement avec le Ministère des Finances, il exerce la tutelle de la CCCE.<sup>511</sup> D'autre part, le Ministère de la coopération dispose de services extérieurs à savoir, notamment, les Missions d'Aide et de coopération. Il en existe une au sein de chaque ambassade de France auprès d'un pays de la "Zone FAC". Les Missions d'Aide et de Coopération ont pour attributions "de faciliter et d'assurer les relations nécessaires à la mise en oeuvre de l'aide et de la coopération" avec les États concernés.<sup>512</sup> Les instruments fondamentaux de mise en oeuvre de "l'aide et de la coopération"

---

<sup>510</sup> Ibid., p. 34.

<sup>511</sup> Ibid., p. 33. On remarquera que la terminologie est très particulière (assistance technique se distingue de coopération technique).

<sup>512</sup> CADENAT, op.cit., p. 137.

françaises demeurent cependant les institutions économiques et financières qui relèvent de différents ministères.

### 1.2 Les institutions économiques et financières

Il s'agit du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), de la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE), du Trésor, de la Compagnie Française pour l'Assurance du Commerce Extérieur (COFACE) et de la Banque Française pour le Commerce Extérieur (BFCE); mais la gestion de l'APD française destinée à l'Afrique subsaharienne incombe, pour l'essentiel, au FAC et à la CCCE qui seuls retiendront notre attention.

- Le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC): c'est la nouvelle dénomination du Fonds d'investissement pour le Développement Economique et Social des Territoires d'Outre-Mer (FIDES) créé par une loi du 30 avril 1946. Elle résulte d'un Décret du 27 mars 1959 et marque surtout le fait de l'accession alors imminente à l'indépendance des anciennes colonies françaises.<sup>513</sup> Le FAC est alimenté par des ressources du budget français et assure, sous forme de subventions, le financement d'investissements dans les États de la zone de compétence du Ministère de la Coopération ("Zone FAC"). Il est dirigé par un Comité Directeur présidé par le Ministre de la Coopération et qui a pour rôle d'approuver ou de rejeter les demandes d'aide préparées par les États intéressés ou par les services du Ministère de la Coopération. Ces demandes sont transmises, dans le premier cas, par la Mission d'aide et de coopéra-

---

<sup>513</sup> FREUD, op.cit., p. 19; BOURGI, op.cit., p. 149.

tion compétente.<sup>514</sup> Le FAC n'a pas de personnalité morale. C'est plutôt un compte spécial tenu par la CCCE qui en est l'agent payeur.<sup>515</sup>

- La Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE): c'est l'organisme qui a pris la suite de la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer (CCFOM) par simple changement de dénomination dû, comme dans le cas du FAC, à l'accession à l'indépendance des colonies françaises d'Afrique subsaharienne.<sup>516</sup> La CCCE a été réformée par un Décret du 22 janvier 1962. Depuis lors, ses attributions en matière d'investissement ont été élargies et elle est perçue comme une banque de développement dont la zone d'intervention correspond à celle du FAC sauf autorisation spéciale du Ministre de l'Economie et des Finances pour d'autres États. Elle agit soit, de façon accessoire, en qualité d'agent payeur du FAC soit, de façon autonome et principale, à titre de banque d'investissement en disposant de ses propres ressources. Ces ressources proviennent de prêts à longue durée et à faible taux d'intérêt que lui consent le Trésor français ainsi que d'emprunts émis sur les marchés national français et étranger avec la garantie de l'État français. Comme banque de développement ou d'investissement la CCCE octroie deux types de prêts:

---

<sup>514</sup> BOURGI, op.cit., pp. 142 et 151.

<sup>515</sup> CADENAT, op.cit., 147; La coopération une priorité, publication du Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre de la France. Supplément à "Lettre de Matignon" no 221 du 2 novembre 1987, p. 18.

<sup>516</sup> FREUD, op.cit., p. 19.

1° - les prêts dits du premier guichet assortis de conditions très favorables avec un taux d'intérêt d'environ 5% et une durée moyenne de dix huit ans. Pour les PMA le taux descend encore pour se situer entre 1,5 et 2% tandis que la durée va jusqu'à trente ans.

2° - les prêts dits du deuxième guichet d'une durée de dix à vingt ans avec un délai de grâce de cinq à sept ans et dont les conditions sont proches de celles du marché.<sup>517</sup>

Ces prêts sont accordés sous forme d'avances globales aux banques de développement des États bénéficiaires ou sous forme d'avances spéciales pour financer des projets particuliers. Ils peuvent aussi aller, mais exceptionnellement, à des organismes nationaux autres que les banques de développement et même à des entreprises privées ou des sociétés à participation publique.<sup>518</sup> La CCCE a pu ainsi prendre des parts dans le capital de certaines entreprises africaines d'intérêt général.<sup>519</sup> D'une façon générale, la CCCE intervient peu dans les études de projet, dans l'assistance technique, pas du tout dans le fonctionnement et le domaine des biens de consommation, mais massivement dans le financement des fournitures de biens d'équipement. Le taux de retour de ses

---

<sup>517</sup> Ibid., pp. 37; BOURGI, op.cit., p. 152; FEUER et CASSAN, op.cit., p. 461 no 397; CADENAT, op.cit., p. 147.

<sup>518</sup> Ibid., p. 148.

<sup>519</sup> BOURGI, op.cit., p. 153.

financements pour la France est d'environ 80%.<sup>520</sup>

La CCCE est administrée par un Conseil de surveillance auquel le Directeur général soumet pour approbation les opérations envisagées, d'un Comité des Censeurs chargé de vérifier mensuellement la situation comptable de la Caisse et d'établir chaque année un rapport sur ses comptes, un Directeur général assisté d'un Directeur général adjoint.<sup>521</sup>

Qu'elle provienne de la CCCE ou du FAC l'APD française repose sur une base juridique bien établie.

## 2. Le cadre juridique de la coopération franco-africaine

La coopération franco-africaine trouve sa base juridique dans des accords généraux appelés "accords de coopération". Ces accords lient la France à chacun des pays de la "Zone FAC"<sup>522</sup> et sont complétés, pour les besoins de l'assistance financière, par des conventions spécifiques de financement ou de prêts négociées et conclues cas par cas.

### 2.1 Les accords généraux de base ou accords de coopération

Les premiers accords de coopération sont intervenus entre la France, ses anciennes colonies africaines et le Cameroun en 1960,

---

<sup>520</sup> Pour le FAC ce taux de retour se situe entre 67 et 72%; voir sur ces points FREUD, op.cit., p. 37.

<sup>521</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 462; pour les opérations du Trésor de la COFACE et de la BFCE, voir notamment ibid nos 404 et 405, pp. 468-471. S'agissant particulièrement du système des crédits mixtes du Trésor français voir Patrick A. MESSERLIN. "Export-credit: 'mercantilisme à la française'" in World Economy, vol. 9, no 4, décembre 1986, pp. 385-408.

<sup>522</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 465, no 400.

année de l'indépendance de ceux-ci. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'une série d'accords bilatéraux conclus avec chaque État pris ut singuli mais destinés, pour la France, "à un projet unique, à une sorte de 'grand dessein' qui succédait à la Communauté agonisante et qui exprimait une vision politique ordonnée ...".<sup>523</sup> Ces accords ont été signés le jour même de la proclamation de l'indépendance pour les États de l'Afrique équatoriale, le lendemain ou quarante huit heures plus tard dans la plupart des cas. Il y avait cependant quelques accords multilatéraux dans le lot tels l'accord quadripartite de défense conclu avec les États de l'Afrique équatoriale (Congo, Centrafrique, Tchad et - un peu plus tard - Gabon), l'accord de défense du 24 avril 1961 avec la Côte-d'Ivoire, le Dahomey (actuel Bénin) et le Niger, et l'accord monétaire avec l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) du 12 mai 1962. Les accords avec le Togo sont intervenus beaucoup plus tard, le 10 juillet 1963, après l'assassinat du premier président de ce pays, Sylvanus OLYMPIO.<sup>524</sup>

Les accords de coopération franco-africains ont des domaines très divers et touchent, notamment, la politique extérieure, la défense, les matières premières stratégiques, les questions monétaires, financières et économiques, les postes et télécommunications, l'aviation civile, la marine marchande, la justice, la cir-

---

<sup>523</sup> Guy FEUER - La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgache, in AFDI 1973, p. 720.

<sup>524</sup> Jean SURET-CANALE - Afrique et capitaux, l'arbre verdoyant éditeur, tome 1, 1987, pp. 43-44.

cultation des personnes, les questions culturelles y compris l'enseignement supérieur.<sup>525</sup> Ces accords ont prévu l'instauration de Commissions mixtes de coopération composées sur une base paritaire et chargées de faire des propositions aux gouvernements, pour leur mise en oeuvre.

Ces premiers accords, bien que fondés sur l'indépendance des partenaires africains et malgache de la France, comportaient pour ceux-ci des éléments de "subordination" tant au plan "matériel que culturel". A titre d'exemple, c'est la France qui pouvait juger de l'opportunité d'une intervention dans l'application des accords de défense. Elle a ainsi envoyé ses troupes pour restaurer le pouvoir du président Léon M'BA du Gabon victime d'un coup d'État en 1964, mais elle ne fit pas de même lors des renversements de l'abbé Fulbert YOULOU du Congo en 1963 et de TSIRANANA de Madagascar en 1972. D'un autre côté, l'organisation des institutions de la Zone franc permettait à la France d'orienter, à elle seule, la politique monétaire de l'ensemble des États participants. De même, le maintien de l'aide française était conditionné par l'expansion de la langue et de la culture françaises dans les pays concernés. Par contre, ceux-ci devaient vendre par priorité leurs matières premières stratégiques (tels l'uranium, le thorium, le lithium, le beryllium, l'hélium et leurs minerais et composés) à la France.

---

<sup>525</sup> Pierre LAMPUE - Les bases juridiques du système coopératif franco-africain, Recueil Penant 1962, p. 646. Voir aussi Louis SABOURIN - Les Etats africains de succession française après dix ans d'indépendance in International Journal, vol 25, 1969-1970, p. 589.

Enfin, comme dernier exemple, nous pouvons relever que le droit de contrôle des personnels enseignants d'origine française en coopération était conservé par la France.<sup>526</sup>

Pour toutes ces raisons, certains observateurs avaient qualifié ces accords de "traités inégaux". D'autres considéraient que, de toutes les manières, ils étaient entachés de suspicion parce qu'ils ont été conclus au cours de la "période suspecte" qui jouxte l'indépendance du nouvel État africain ou malgache. D'après ces derniers observateurs, le nouvel État n'avait pas encore récupéré sa pleine liberté de manoeuvre et donc sa liberté de contracter.<sup>527</sup> Beaucoup voyaient, en fin de compte, la coopération franco-africaine, fondée sur ces accords, comme "un pur instrument d'exploitation" marquant "une véritable succession des formations issues de la colonisation, Union Française d'abord, Communauté ensuite".<sup>528</sup>

Ces critiques, et les contestations qu'elles ont nourries, ont conduit à la révision en chaîne des premiers accords de coopération franco-africains à partir de 1973. Comme résultat de cette évolution, "l'unité de système de 1960 n'existe plus".<sup>529</sup> Elle a cédé la place à de nouveaux accords dont les uns constituent une "véritable novation" par rapport au système précédent, et les autres - les

---

<sup>526</sup> CADENAT, op.cit., pp. 70-72; BOURGI, op.cit., p. 99.

<sup>527</sup> Maurice FLORY - Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement in AFDI 1973 p. 715; FEUER, loc.cit., p. 721.

<sup>528</sup> Ibid.

<sup>529</sup> Ibid., p. 722.

plus nombreux malgré tout - de "simples modifications d'un système dont l'esprit demeure toujours valable".<sup>530</sup> A la vérité, en fait de "novation", il y a surtout eu que la Mauritanie et Madagascar étaient sortis de la zone franc tous les autres pays concernés y ayant demeuré moyennant certains aménagements. Au total "la révision des accords antérieurs aboutit ... plus à une adaptation des rapports de coopération qu'à leur transformation radicale".<sup>531</sup>

Bien que Jean-Pierre COT, Ministre de la Coopération du premier gouvernement de gauche de la V<sup>e</sup> République française, parlât en 1982 de "décoloniser la coopération pour promouvoir le développement",<sup>532</sup> la détention du pouvoir politique par la gauche en France n'a nullement remis en question les accords de coopération révisés. Pourquoi cela? Voici la réponse:

"C'est d'abord, évidemment, avec l'Afrique noire que cette continuité est la moins contournable. Les intérêts français dans cette zone sont trop importants (un tiers des matières premières importées par la France en proviennent), la politique et l'économie y sont trop imbriquées, le levier africain enfin est trop essentiel au jeu de la France sur la scène internationale, pour qu'il soit aisé de remettre en cause fondamentalement la nature des liens qui unissent la France à sa mouvance africaine ... de façon générale la coopération

---

<sup>530</sup> Ibid.

<sup>531</sup> CADENAT, op.cit., p. 93.

<sup>532</sup> C'est le titre d'une interview de celui-ci parue in Actuel développement no 46, janvier-février 1982 pp. 15-22.

bilatérale n'est guère différente de celle conduite antérieurement".<sup>533</sup>

Les relations franco-africaines de coopération revêtent donc un caractère tout à fait spécial. A priori, tant que les intérêts français sont sauvegardés, ces relations pas très ordinaires semblent s'accommoder, sans grand mal, des fautes de gestion des responsables politiques africains même si des ressources de l'APD française sont en cause.

En tout état de cause, les nouveaux accords de coopération sont tout aussi nombreux et divers que ceux des premiers jours de l'indépendance. Par exemple, les accords de coopération révisés signés par la France et le Bénin (encore Dahomey à l'époque) à Cotonou le 27 février 1975 sont au nombre de quinze.<sup>534</sup>

Pour les besoins de notre sujet nous pouvons relever que l'article III, alinéa 3 de l'accord de coopération en matière économique et financière du 27 février 1975 conclu entre la France et le Bénin stipule:

"Les modalités de l'aide française sont déterminées de façon à permettre notamment la mise en oeuvre d'opérations ou de groupes d'opérations inclus dans les programmes arrêtés par la République du Dahomey; elles sont définies par des conventions particulières."<sup>535</sup>

---

<sup>533</sup> Monique CHEMILLIER-GENDREAU, Jean-Robert HENRY, Jean-Yves GUIFFANT - La coopération internationale, in Annuaire du Tiers-Monde Vol. VIII, 1984, pp. 357-358.

<sup>534</sup> Voir ces Accords in Journal Officiel de la République Populaire du Bénin, no Spécial du 1er septembre 1976.

<sup>535</sup> Ibid., p. 602.

Il en ressort, d'une part, que la France ne se mêle pas - en principe - d'apprécier l'opportunité des opérations qu'elle finance contrairement, comme nous l'avons vu, à la Banque Mondiale et à la CEE. Il ne serait donc pas exagéré de penser que les "éléphants blancs" ne sont pas, a priori, exclus du champ d'intervention normale de son aide.

D'autre part, la mise en oeuvre de l'APD française dans les pays de la "zone FAC" (pour la plupart subsahariens) fait appel à des "conventions particulières" dans le cadre préfixé des accords généraux de coopération.

## 2.2 Les conventions de financement et de prêts

Nous avons d'une part les conventions de financement FAC et celles portant sur les prêts alloués par la CCCE.

- Les conventions de financement FAC, elles traduisent en termes juridiques la réalisation par le FAC d'investissements<sup>536</sup> dans le pays bénéficiaire de l'assistance et sont signées par la France et celui-ci. Chaque convention de financement comprend des clauses générales communes à tous les projets et relatives aux dispositions administratives, financières et comptables. Elle comprend aussi des clauses particulières sur la définition du projet, l'investissement, le fonctionnement, le financement, la durée et les modalités d'exécution, la désignation de l'ordonnateur. Celui-ci peut être, suivant les cas, l'État bénéficiaire, le Ministre de la Coopération, le Chef de la Mission d'aide et de

---

<sup>536</sup> BOURGI, op.cit., p. 151.

coopération à l'ambassade de France auprès du pays intéressé.<sup>537</sup>

- Les conventions de prêts de la CCCE: elles prennent place entre un État désigné, ou un organisme privé avec l'aval d'un État désigné, et la Caisse. Celle-ci prête aussi aux banques de développement locales ou à des industriels français, qui désirent participer à un projet, dans la limite de 50% du coût de ce projet.

La CCCE ne prend, au départ, qu'un engagement global de financement s'agissant des prêts du "deuxième guichet". Ces prêts font l'objet de déboursements par tranches; leur taux d'intérêt et leurs annuités de remboursement sont convenus pour chacune des tranches compte tenu des conditions du marché au moment de l'appel des fonds.<sup>538</sup>

La conclusion et l'exécution des conventions de financement ou de prêts font l'objet de certains contrôles de la part des responsables français. C'est à l'intérieur de ces contrôles qu'on peut situer la lutte contre la corruption.

## II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'ASSISTANCE FINANCIERE FRANÇAISE

Ces techniques juridiques tendent incontestablement à assurer l'utilisation rationnelle de l'APD française. Elles s'observent surtout au double plan du choix des projets et de la passation des marchés.

---

<sup>537</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 467, no 402.

<sup>538</sup> Ibid., no 398, pp. 463-464.

## 1. Le contrôle du choix des projets et programmes financés

Le contrôle du choix des projets financés répond en principe à des procédures bien définies, qu'il s'agisse du FAC ou de la CCCE. Mais, d'autres facteurs peuvent malheureusement prévaloir sur les avis techniques et faciliter ainsi les paiements illicites, le gaspillage et le détournement des fonds.

### 1.1 Les procédures de contrôle du choix des projets et programmes financés

Elles sont, en théorie très fiables. Normalement aucun projet ou programme mal conçu ne peut être retenu à la suite de leur application. Nous examinerons successivement, d'une part, le choix des projets et programmes sur financement FAC et celui des projets et programmes soutenus par la CCCE.

#### - Le choix des projets et programmes FAC

Le dossier soumis au financement du FAC est préparé soit par les services du Ministère français de la Coopération, soit par l'État bénéficiaire. Dans ce dernier cas, il doit être obligatoirement transmis pour instruction préalable à la Mission d'aide et de coopération compétente. Celle-ci l'envoie ensuite aux services centraux du Ministère de la Coopération qui décident de le considérer ou non.<sup>539</sup> Les autorités françaises compétentes ont ainsi une première occasion de refuser leur appui à des opérations non viables.

Dans une deuxième phase la demande de financement donne lieu

---

<sup>539</sup> BOURGI, op.cit., p. 151.

à l'établissement d'un dossier d'études techniques et économiques. Après approbation de la Commission mixte de coopération (rappe-~~lons~~ qu'il existe une telle commission entre la France et chaque pays de la zone "FAC") et étude par le service compétent du Ministère de la Coopération. Ce dossier aboutit à son tour à la constitution d'un nouveau dossier dont l'objet est la présentation des études de préfaisabilité. A ce niveau, un bureau d'études est chargé d'établir après les opérations requises, un troisième dossier appelé dossier de projet qui comprend, notamment, des études technico-financières et économiques. Ce dernier dossier doit être approuvé par la Commission mixte de coopération avant sa présentation au Comité Directeur du FAC qui détient le pouvoir d'accorder ou de refuser le financement demandé.<sup>540</sup>

Le sérieux de cette procédure ne prête certainement pas à discussion.

- Le choix des projets et programmes financés par la CCCE: La CCCE confie l'instruction des projets et programmes soumis à son financement à sa direction financière ou à celle chargée du développement pour appréciation des coûts. Mais cette instruction peut aussi incomber au demandeur de prêt, les désaccords éventuels faisant l'objet de conciliation dans le cadre d'un groupe paritaire.<sup>541</sup>

---

<sup>540</sup> FREUD, op.cit., pp. 65-66.

<sup>541</sup> Jean TOUSCOZ. Les procédures d'évaluation et leurs sanctions dans la coopération bilatérale de la France et des pays en voie de développement in Jean TOUSCOZ (directeur) - L'évaluation de la coopération Nord-Sud, Paris Economica, Montréal Les Presses de l'Université du Québec (PUQ) 1976, p. 28.

En tout état de cause, pour les "prêts du deuxième guichet", la Caisse doit s'assurer avant de s'engager que le projet envisagé présente une rentabilité suffisante susceptible de supporter la charge du taux d'intérêt et, qu'en outre, l'État emprunteur a une capacité suffisante de remboursement.<sup>542</sup> Nous pouvons noter que la procédure de la CCCE est moins rigoureuse que celle du FAC. Cependant, le Conseil de surveillance de la Caisse a toujours le pouvoir de rejeter tout dossier mal fondé.

Dans la réalité ces procédures ne se déroulent pas toujours sans obstacles.

#### 1.2 Les obstacles au déroulement normal de ces procédures

On peut relever trois séries d'obstacles au déroulement normal des procédures de sélection des projets et programmes financés grâce à l'APD française. Ce sont: les problèmes d'ordre administratif, l'influence des intérêts privés et la prédominance des considérations politiques. Ces obstacles intéressent directement la lutte contre la corruption. Ils introduisent dans l'administration de l'APD française des failles très favorables aux responsables malhonnêtes des pays bénéficiaires et à leurs fournisseurs. Il importe donc de les examiner ici.

- Les obstacles d'ordre administratif: Le Ministère français de la Coopération accuse, aux dires des observateurs avertis, une faiblesse aiguë et chronique d'effectif. Il est ainsi réduit à "parer au plus pressé" face aux multiples tâches de conception et

---

<sup>542</sup> FEUER et CASSAN, op.cit., p. 464 no 398.

de suivi de projets et programmes, de recrutement d'experts, de passation de très nombreux marchés publics pour des pays divers. En fait, les agents de ce ministère se limitent, pour l'essentiel à administrer des personnels et des crédits.<sup>543</sup> Chargés d'instruire des dossiers de demande de financement, ils ne font incroyablement aucune "investigation assez approfondie" et leurs "études sur le terrain sont souvent insuffisantes ou superficielles".<sup>544</sup> De la même façon, les Missions d'Aide et de Coopération sont débordées par les tâches qui leur sont dévolues; elles sont, par la force des choses, obligées de répondre à des fonctions strictement administratives (gestion du personnel local d'assistance technique, désignation de boursiers et stagiaires pris en charge par le gouvernement français.)<sup>545</sup> D'un autre côté, le Comité Directeur du FAC, organe habilité à accorder ou refuser les subventions demandées, se réunit peu souvent dans une année pour statuer sur un nombre élevé de dossiers. Cette situation lui ôte toute possibilité véritable d'analyse sérieuse des dossiers<sup>546</sup> facilitant ainsi l'influence des intérêts privés dans la décision.

- L'influence des intérêts privés: sur ce point également, de nombreux spécialistes des relations de coopération franco-africaine

---

<sup>543</sup> FREUD, op.cit., pp. 33 et 34.

<sup>544</sup> TOUSCOZ. Les procédures d'évaluation ..., loc.cit., p. 30.

<sup>545</sup> BOURGI, op.cit., p. 143.

<sup>546</sup> Ibid., TOUSCOZ - Les procédures d'évaluation ..., loc.cit., p. 30.

ont souligné le poids déterminant des groupes de pression dans l'octroi de l'APD française. Des chefs d'Etat africains peuvent d'ailleurs, à la faveur d'une alliance avec des milieux privés, se trouver derrière un ou plusieurs de ces groupes de pression.<sup>547</sup> En fait, la coopération franco-africaine est, côté français, "considérée comme une entreprise soumise à des contraintes de rentabilité"; elle est ainsi "amenée à jouer un rôle d'intermédiaire et de support pour des activités industrielles et commerciales".<sup>548</sup> S'agissant particulièrement du FAC "l'octroi ou le rejet de certains crédits peut ainsi dépendre, non seulement de l'intérêt du projet pour le pays assisté, mais également du bénéfice direct ou indirect que peuvent en tirer les entreprises françaises"<sup>549</sup> influentes.

- La prédominance des considérations politiques: ici c'est la nature spéciale des relations franco-africaines qui se manifeste. L'octroi de l'APD française est en effet très sensible à l'évolution et à l'état des rapports politiques qui existent entre le gouvernement bénéficiaire et le gouvernement français. Qu'il

---

<sup>547</sup> Sur l'influence réelle de certains chefs d'Etat africains sur la politique française en Afrique avec ses implications économiques et financières - notamment - voir Pierre PEAN - Affaires africaines, Paris, Fayard, 1983, 340 p.

<sup>548</sup> FREUD, op.cit., p. 34.

<sup>549</sup> BOURGI, op.cit., p. 151. Il y a bien entendu là une manifestation de la liaison de l'aide française. Mais, apparemment, cette situation ne suscite pas outre mesure la reprobation des spécialistes français de la question. La couverture de la clause "zone franc" compte certainement pour beaucoup dans cette situation.

s'agisse des concours du FAC ou des prêts de la CCCE, les avis techniques des équipes et organismes chargés de la préparation des dossiers ont peu d'effet, dans beaucoup de cas, sur la décision finale d'octroi ou de refus du financement. Le moindre contentieux ou la moindre divergence de vues politiques entre le gouvernement français et celui d'un pays "FAC" peuvent compromettre la mise en oeuvre de conventions de financement régulièrement conclues. Cela a été vu dans le passé.<sup>550</sup> D'un autre côté, des projets sont souvent acceptés pour financement non pas pour leur rentabilité ou leur utilité mais "pour des raisons strictement politiques sur intervention d'un membre du gouvernement ou de la Présidence de la République"; "la 'rationalité politique' prévaut alors sur la rationalité des experts fondée sur des considérations économiques, techniques ou sociales".<sup>551</sup> Pour justifier cette forme d'incitation au gaspillage et à l'endettement extérieur massif, un document officiel du gouvernement français datant de 1987 proclame:

"... Gardons nous des idéologies, des conceptions toutes faites sur ce que doivent être les sociétés africaines et leur développement. Les pays auxquels se destine notre aide savent généralement mieux que nous ce dont ils ont besoin ... Respectons donc les choix de nos partenaires. S'ils souhaitent parfois la réalisation de tel ou tel projet, c'est pour des raisons politiques ou sociales qu'une réflexion un peu approfondie nous permettrait sans doute de mieux comprendre".<sup>552</sup>

---

<sup>550</sup> Ibid.

<sup>551</sup> TOUSCOZ - Les procédures d'évaluation ..., loc.cit., p. 30; voir aussi p. 28 dernier paragraphe.

<sup>552</sup> La coopération une priorité, op.cit., p. 10.

Les projets et programmes de développement financés grâce à l'APD de la France ne sont donc pas forcément choisis par celle-ci pour leur qualité technique ou pour leur utilité économique et sociale. On peut certainement soutenir que dans cette sélection l'idée d'une lutte contre la corruption politique, qui devrait à tout le moins se traduire par le refus des projets fantaisistes uniquement fondés sur des motivations inavouables, est quasiment absente. A la vérité, ce qui compte c'est de ménager, à n'importe quel prix, les gouvernements subsahariens coopératifs en leur apportant, dans la mesure du possible, tous les crédits d'aide désirés. La finalité de l'aide française est donc avant tout de garantir l'influence séculaire et multiforme de la France dans cette région.

Mais ce jugement ne peut être intégralement maintenu que si les règles de passation des marchés n'empêchent pas le détournement de l'aide. En effet, il est évident que, même mal orientée, une aide financière peut malgré tout servir uniquement aux fins qui lui sont assignées.

## 2. Les règles de passation des marchés

Le FAC se charge de conclure les marchés de fournitures qu'il finance. Quant à la CCCE, elle négocie cas par cas les règles de passation des marchés que devra appliquer le bénéficiaire de ses prêts.<sup>553</sup> La conclusion des marchés de travaux et de services financés par le FAC ou d'un marché quelconque de la CCCE peut donc

---

<sup>553</sup> OCDE - Rapport 1986, op.cit., p. 227.

incomber à l'État africain receveur de l'assistance. Dans ce cas, celui-ci doit recourir à la concurrence des entreprises opérant dans la zone franc et sur son propre territoire dans l'hypothèse où il n'appartient pas lui-même à la zone franc. La négociation directe de ces marchés n'est pas non plus exclue et peut être recommandée par les donateurs français.<sup>554</sup>

La question reste maintenant de savoir s'il existe dans ces opérations de conclusion de marché des garanties de sérieux. D'abord, nous devons relever que le pourcentage des marchés financés par le FAC ou par la CCCE laissés pour négociation par les États africains est faible.<sup>555</sup> En second lieu, que les marchés soient passés par les organismes français ou par les responsables africains la seule chose qui semble préoccuper les autorités françaises dans ces opérations est le respect du caractère lié de l'aide. De fait, comme a pu le déclarer un responsable politique français devant l'Assemblée Nationale du pays "l'achat de tout matériel ou matériaux sur crédits FAC est subordonné à une clause d'origine zone franc au respect de laquelle le secrétariat d'État à la coopération veille avec le plus grand soin".<sup>556</sup>

---

<sup>554</sup> Ibid., pp. 231 et 233.

<sup>555</sup> BOURGI, op.cit., p. 281.

<sup>556</sup> Cité par SURET-CANALE, op.cit., p. 48. En fait, l'application de cette clause, qui est commune aux contrats du FAC et de la CCCE, n'empêche pas que les entreprises françaises soient, de loin, les plus grandes bénéficiaires des marchés financés par ces deux institutions. D'ailleurs, les entreprises françaises sont implantées dans les pays subsahariens membres de la zone franc - parfois avec des concours financiers du gouvernement français comptabilisés au titre de l'APD apportée aux

Dans la réalité, sous réserve du respect de cette clause tous les arrangements irréguliers semblent possibles entre les partenaires des marchés FAC et CCCE. Dans ce sens un ancien Directeur de la CCCE, André POSTEL-VINAY a écrit:

"Puisque c'est ce groupe qui 'finance' il n'admettra pas, bien entendu, que le marché soit conclu selon les procédures habituelles. Il exclura tout appel à la concurrence. Il réclamera la signature d'un marché de gré à gré, en faveur d'une des entreprises qui dépendent de lui. Il demandera même parfois un marché sur 'dépenses contrôlées', c'est-à-dire sans engagement sur le coût des travaux et sans contrôle réel de la dépense. C'est ainsi que se réaliseront les profits véritables. Les contribuables - occidentaux et africains - se partageront les notes ..."<sup>557</sup>

Il n'est donc pas impossible à des responsables politiques africains malhonnêtes de se faire payer des pots-de-vin à l'occasion des marchés financés par le FAC ou par la CCCE et dont la négociation leur incombe. Les entreprises intéressées semblent bien connaître cette "pratique".

Sans nous attarder davantage sur d'autres aspects du contrôle de la mise en oeuvre de l'APD française en Afrique subsaharienne, il ressort nettement des méthodes de sélection des opérations financées et des soumissionnaires des marchés que nous sommes bien loin d'une quelconque lutte contre la corruption politique en Afrique subsaharienne. La complexité et l'importance des intérêts

---

pays d'installation - et y répondent à titre d'entreprises locales aux appels d'offres. Voir sur ces points BOURGI, op.cit., pp. 281 ss.

<sup>557</sup> Cité par SURET-CANALE, op.cit., p. 49. Voir aussi supra note no 209.

français en jeu n'autorisent sans doute pas ce combat contre un fléau bien connu mais, après tout, pas trop nuisible côté français.<sup>558</sup>

L'étude de l'APD du Canada, pays qui n'a jamais eu de rapports historiques particuliers avec les États subsahariens, mettra peut-être à jour un meilleur souci d'une bonne utilisation des ressources au profit des populations concernées.

---

<sup>558</sup> Voir aussi sur ce point, PEAN. L'argent noir, op.cit., pp. 80 ss.

CHAPITRE II: L'ASSISTANCE AU DÉVELOPPEMENT DU CANADA EN AFRIQUE  
SUBSAHARIENNE

L'APD du Canada aux pays subsahariens se distingue nettement de par ses origines, ses motivations et ses méthodes de la coopération franco-africaine.

Son point de départ se situe au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale. En effet, la première expression de l'APD canadienne réside dans le soutien du Canada aux programmes spéciaux multilatéraux établis dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. C'est seulement après l'établissement du Plan de Colombo au début des années 1950 que ce pays s'est engagé dans des programmes bilatéraux d'APD.<sup>559</sup> S'agissant plus spécialement de l'Afrique subsaharienne, les concours du Canada sont d'abord allés aux pays anglophones à partir de 1959; l'Afrique francophone a été touchée à son tour à partir de 1961. Depuis lors l'APD canadienne a pris considérablement de l'importance dans toute cette région.<sup>560</sup> Son encadre-

---

<sup>559</sup> Louis SABOURIN. Normes juridiques canadiennes en matière de développement international in R. St. J. MACDONALD, Gerald L. MORRIS, Douglas M. JOHNSTON (eds.) Canadian perspectives on international law and organizations, Toronto, University of Toronto Press 1974, p. 796.

<sup>560</sup> Ibid.; voir aussi, sur l'historique de l'APD du Canada en général, Anne-Marie JACOMY-MILLETTE. Les accords bilatéraux du Canada en matière d'assistance au développement international avant l'élaboration de la nouvelle stratégie: fluidité et pragmatisme des concepts juridiques in Revue Générale de Droit, vol. 6, 1975 pp. 165-166; Douglas ANGLIN. Canada's External Assistance program "in International Journal vol. 9, 1954, pp. 193-207. Quant à l'historique des programmes d'aide du Canada en Afrique voir, entre autres, MATTHEWS. Canada's relations with Africa in International Journal, vol. 30, 1974-1975 pp. 536-568; voir aussi, du même auteur, - Africa in Canadian Affairs in International Journal vol.

ment politique et institutionnel a beaucoup évolué ces dernières années. Mais, en tout état de cause, l'organisation et l'administration de l'APD du Canada semblent très efficaces contre d'éventuelles pratiques de corruption des responsables politiques des pays bénéficiaires. D'ailleurs, sa base juridique est, à notre avis, inséparable des techniques originales et rigoureuses du contrôle de sa mise en oeuvre.

#### I - LES CADRES POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ASSISTANCE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT

Comme nous venons de le voir avec l'étude de la mise en oeuvre de l'APD française en Afrique subsaharienne, l'influence des considérations politiques est déterminante dans l'organisation du contrôle de l'utilisation des apports de fonds. Ces considérations peuvent faire tolérer le détournement de l'aide. Aussi bien, nous considérerons le cadre institutionnel de l'APD canadienne après un bref examen de son encadrement politique.

##### 1. Le cadre politique de l'aide canadienne

La coopération du Canada avec les pays africains a pu être qualifiée de "marginale". Ce jugement appelle notre attention car il n'est pas sans intérêt au regard du problème de la corruption politique. Nous examinerons aussi l'évolution récente de la politique d'APD du Gouvernement fédéral canadien.

---

26, 1970-1971, pp. 122-150; voir enfin ANGLIN. Towards a Canadian policy in Africa in International Journal, vol. 15, 1960, pp. 290-310.

1.1 La coopération canado-africaine, une "coopération marginale"?

Dans une étude comparative de la coopération de la France et celle du Canada avec les pays francophones d'Afrique, un chercheur africain a qualifié la première de "coopération dominante" et la seconde de "coopération marginale".<sup>561</sup>

Pour ce chercheur la coopération franco-africaine est "dominante" en ce qu'elle procède d'origines anciennes et présente un caractère permanent et global. En outre, et surtout, ses secteurs d'interventions sont très sensibles (politique, économie, défense, justice, culture) et son volume est très important.<sup>562</sup>

A l'opposé, la coopération bilatérale canado-africaine recouvre des secteurs restreints et peu sensibles (assistance économique et technique essentiellement). La politique canadienne d'aide bilatérale au développement serait par ailleurs l'expression d'une "réaction" et dominée par l'influence de "structures parallèles".<sup>563</sup> L'auteur définit la coopération (déjà "marginale") de "réaction" comme celle qui ne repose ni sur une doctrine stable ni sur une planification à moyen et long termes. Elle résulte

---

<sup>561</sup> Michel HOUNDJAHOUÉ. Quelques caractéristiques de l'aide bilatérale du Canada à l'Afrique francophone: 1968-1980 in RJPIC vol. 38, 1984, pp. 821 ss; voir aussi du même auteur - A propos de la coopération dominante et marginale: la France et le Canada en Afrique francophone in Revue Canadienne d'Étude du Développement vol. IV, 1983, pp. 164-173.

<sup>562</sup> Ibid., p. 167.

<sup>563</sup> Ibid., p. 169; voir aussi l'article de l'auteur paru au RJPIC en 1984 à la page 827.

surtout d'une "improvisation continuelle" tributaire des événements intérieurs et extérieurs du pays donneur c'est-à-dire, en l'espèce, le Canada. À l'appui de cette définition il affirme que l'engagement du Canada en Afrique francophone à partir de 1968 était principalement destiné à mettre en échec les tentatives d'ouverture du Gouvernement provincial du Québec sur les pays concernés.<sup>564</sup> Quant aux "structures parallèles" elles seraient une "illustration de la dimension 'non-organisationnelle' d'une certaine pratique de l'aide", les mécanismes étant contingents et liés à l'autorité du Premier Ministre.<sup>565</sup>

Cette analyse de la politique bilatérale d'APD du Canada en direction de l'Afrique subsaharienne ne manque pas d'intérêt pour notre sujet. Mais, elle appelle d'abord quelques réserves de notre part.

Depuis 1987 le Canada dispose d'une "Charte de l'APD" dans laquelle il se propose, principalement, de s'attaquer à la pauvreté, "d'aider les gens à s'aider eux-mêmes", de veiller à faire passer les besoins du développement en priorité.<sup>566</sup> Il nous paraît dans ces conditions excessif de soutenir aujourd'hui que la coopération canadienne en Afrique ne constitue qu'une coopération de

---

<sup>564</sup> Voir aussi sur ce point, MATTHEWS - Canada's relations with Africa, loc.cit., p. 540.

<sup>565</sup> HOUNDJAHOUÉ - Quelques caractéristiques de l'aide bilatérale du Canada ..., loc.cit., p. 828.

<sup>566</sup> ACDI. Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada 1987, p. 93.

"réaction"<sup>567</sup>. Par ailleurs, l'ACDI (administration chargée de la gestion de la majeure partie de l'aide canadienne) dont certaines décisions importantes échappent aux politiciens d'après les parlementaires canadiens les plus avisés du problème,<sup>568</sup> ne saurait être prise pour un simple rouage de "structures parallèles". Enfin, l'effort d'aide du Canada en faveur de l'Afrique, quelles que soient ses limites en volume, dépasse, par exemple, celui du Royaume-Uni qui est pourtant une ancienne puissance colonisatrice dans la région subsaharienne.<sup>569</sup>

Ces précisions apportées nous devons néanmoins retenir que l'APD canadienne aux pays subsahariens est exempte de visées "impérialistes" ou, en tout cas, de tout relent colonialiste. Elle demeure pour cette raison "marginale" dans cette région où les influences politiques étrangères sont, comme nous l'avons vu avec

---

<sup>567</sup> Précisons, à la décharge de HOUNDJAHOUÉ, que son étude est antérieure à 1987.

<sup>568</sup> CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., p. 84.

<sup>569</sup> En 1988 l'APD totale du Royaume Uni s'était élevé à 2,645 milliards de Dollars U.S. (1,871 milliards de Dollars U.S. en 1987) contre 2,342 milliards de Dollars U.S. pour le Canada (1,885 milliards de Dollars en 1987); si ce dernier a en plus l'objectif d'affecter 45% de son APD à l'Afrique subsaharienne où elle n'a jamais eu d'antécédents historiques, les principaux bénéficiaires de l'APD britannique sont le Bangladesh, l'Inde et la Malaisie. Notons, au passage, que l'APD de la France aux pays sous-développés étrangers (c'est-à-dire ses Départements et Territoires d'Outre-Mer non compris) s'élevait à 4,777 milliards de Dollars U.S. en 1988 (4,489 milliards de Dollars U.S. en 1987). Voir sur ces points Bulletin de l'Afrique Noire no 1483 du 1<sup>er</sup> février 1990 pp. 5-6; Charles HARGROVE - La politique africaine de la Grande-Bretagne in Marchés Tropicaux et Méditerranéens du 21 juillet 1989, p. 2162.

l'étude de la coopération franco-africaine, pesantes. Autrement dit, l'aide canadienne aux pays subsahariens n'est pas distribuée pour soutenir à tout prix des alliés même dans le cas où ils sont corrompus. Contrairement, par exemple, au gouvernement français, le gouvernement du Canada ne tend pas à entretenir des relations "spéciales" avec les dirigeants africains. Il dispose donc en principe d'une liberté d'action certaine pour accorder ou retirer son appui économique à ses partenaires en fonction de la qualité de leur gestion. En dehors de l'application de contrôles très sérieux, cette situation n'est, sans doute, pas sans rapport avec l'efficacité de l'APD canadienne. Celle-ci jouit d'une très bonne réputation en Afrique subsaharienne, comme ailleurs dans le Tiers Monde.<sup>570</sup> Cependant nous ne pouvons pas encore apprécier les retombées de l'évolution récente de la politique qui la sous-tend.

### 1.2 L'évolution récente de la politique canadienne d'APD

Jusqu'en 1987 l'assistance bilatérale du Canada au développement des pays du Tiers Monde reposait sur une distinction entre trois catégories de bénéficiaires:

1° - la "catégorie I" qui comprenait les "pays" dits "de concentration" c'est-à-dire "ceux qui ont convenu avec l'ACDI d'un engagement à long terme de développement" et qui, à ce titre bénéficiait d'"allocations financières relativement importantes". Quatorze pays subsahariens et deux programmes régionaux également

---

<sup>570</sup> CPAECE - "Qui doit en profiter"?, op.cit., pp. 1 et 3.

subsahariens appartenait à cette catégorie;<sup>571</sup>

2° - La "catégorie II" qui comprenait les pays "autres que de concentration" dans lesquels "une présence canadienne importante est requise pour des raisons politiques, commerciales et de développement". Dans ces pays l'assistance canadienne intervenait par projet et ne s'inscrivait donc pas dans des programmes globaux comme pour les pays de la "catégorie I"; Dix pays subsahariens relevaient de cette catégorie.<sup>572</sup>

3° - la "catégorie III" qui comprenait les autres pays c'est-à-dire ceux où le Canada intervenait, principalement, par l'entremise des Organisations Non Gouvernementales et la coopération industrielle.<sup>573</sup>

Bien que ce cadre d'admissibilité à l'APD canadienne ne devint pleinement opérationnel qu'en 1982,<sup>574</sup> le gouvernement fédéral du Canada a décidé en 1987 d'abolir la liste des catégories que nous venons d'évoquer.<sup>575</sup> Il a néanmoins retenu de concentrer davantage l'APD dans trente pays ou groupements régionaux. Les pays qui ne figurent pas dans ce nombre ne sont pas, en principe, admissibles

---

<sup>571</sup> ACDI - Les Affaires et le Développement. Guide de l'ACDI à l'intention des gens d'affaires, Ottawa, 1987, p. 9.

<sup>572</sup> Ibid.

<sup>573</sup> Ibid.; voir aussi CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., p. 75.

<sup>574</sup> ACDI - Revue annuelle de l'aide 1982 - Mémoire du Canada au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, Ottawa, 1982, p. 20.

<sup>575</sup> ACDI - Partageons notre avenir, op.cit., p. 94.

à recevoir l'aide sous forme de projets; ils peuvent, par contre, bénéficier de "lignes de crédits" pour l'acquisition au Canada de biens et services.<sup>576</sup>

La détermination du montant de l'aide bilatérale du Canada pour un pays donné au titre d'une année donnée est faite confidentiellement par le Cabinet en application des critères suivants:

- " - Les besoins du pays en matière de développement;
- la volonté et la capacité du pays de gérer efficacement l'aide reçue;
- la qualité des politiques économiques et sociales du pays, ou sa volonté de l'améliorer;
- l'état des relations politiques et économiques entre le Canada et le pays;
- la performance du pays en matière du respect des droits de la personne;
- la volonté des autorités du pays de faire participer la population au processus de développement".<sup>577</sup>

L'exigence d'une gestion responsable de la part du gouvernement bénéficiaire vient en deuxième position dans ces critères de sélection; la lutte contre la corruption tient donc une place importante dans la politique d'aide du gouvernement du Canada.

---

<sup>576</sup> Ibid. Les "Lignes de crédits" sont des sommes définies mises par l'ACDI à la disposition du pays bénéficiaire; il s'agit d'un mécanisme financier de soutien à la balance des paiements de celui-ci - ACDI - Les affaires et le développement, op.cit., p. 16.

<sup>577</sup> ACDI - Partageons notre avenir, op.cit., p. 94.

Notons aussi que la réforme de l'APD canadienne de 1987 transforme intégralement celle-ci en subventions. L'affectation de ces subventions répond, par parts égales, aux besoins de deux programmes généraux: le programme des initiatives nationales et le programme de partenariat.

- Le programme des initiatives nationales regroupe les projets et activités dont la décision du financement incombe directement au gouvernement du Canada. Il comprend l'aide bilatérale, l'assistance humanitaire internationale, le programme Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (PCAI), l'octroi de bourses d'études et la prise en charge de frais de scolarité et, enfin, l'aide alimentaire bilatérale.<sup>578</sup>

- Le programme de partenariat est destiné de son côté à financer des programmes et projets établis et gérés de façon autonome par les "partenaires nationaux et internationaux du Canada". Ces partenaires sont les universités, les syndicats, les coopératives, les Institutions Financières Internationales (IFI), les ONG, le monde des affaires et les organisations multilatérales. L'aide consentie dans le cadre du programme des initiatives nationales est liée dans les proportions de 50% (pour les pays subsahariens et les pays les moins avancés en général) et de 66 2/3 % (pour les autres pays en développement). Par contre, celle qui emprunte le canal du programme de partenariat consiste en des fonds attribués en espèce

---

<sup>578</sup> Ibid., pp. 93 et 35.

et est déliée.<sup>579</sup>

Il importe de noter que, contrairement au cas français, la doctrine canadienne critique très sévèrement la liaison de l'aide.<sup>580</sup>

Cela dit, la gestion du programme d'aide au développement du Canada relève d'un cadre institutionnel caractérisé par une unité de système très favorable à la lutte contre la corruption.

## 2. Le cadre institutionnel de l'aide canadienne

L'organisation, le fonctionnement et l'administration des programmes d'APD du Canada relèvent de l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Cet organisme du Gouvernement fédéral du Canada est, en effet, responsable de la gestion de 75% du volume total de l'aide canadienne. Les 25% restants sont attribués au groupe de la Banque Mondiale par l'intermédiaire du Ministère des Finances, aux agences internationales par l'entremise du Secrétariat d'État aux Affaires Extérieures. Ils empruntent aussi le canal des programmes suivants: Le Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), la Corporation Petro-Canada pour l'Assistance Internationale (PCAI), le Centre Inter-

---

<sup>579</sup> Ibid., p. 95, 96 et 35.

<sup>580</sup> Pour la France, voir supra note no 550. Pour le Canada voir David GILLIES - Commerce over conscience? export promotion in Canada's aid programme in International Journal, vol. XLIV Winter 1988-89, p. 131; voir aussi Cranford PRATT - Ethics and foreign policy: the case of Canada's development assistance in International Journal XLIII Spring 1988 pp. 264-301 et Jean-Philippe THERIEN - Le Canada et le régime internationale de l'aide in Études Internationales, Vol. XX, no 2, juin 1989, p. 339.

national d'Exploitation des Océans (CIEO) et le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.<sup>581</sup> Seule l'ACDI retiendra ici notre attention.

Cette Agence a été créée par un Décret en date du 8 mai 1968, texte fort sobre, qui dispose en tout et pour tout:

"Sur avis conforme du secrétaire d'État aux Affaires extérieures et en vertu du sous-alinéa 2f)(ii) de la Loi sur l'administration financière, il plaît à son Excellence le Gouverneur général en conseil de qualifier, par les présentes, le Bureau de l'aide extérieure de ministère pour les fins de la Loi sur l'administration financière".<sup>582</sup>

Comme cela apparaît à la lecture de ce texte, l'ACDI a pris la suite du Bureau de l'Aide Extérieure du Secrétariat d'État aux Affaires Extérieures qui a été institué lui-même par un ordre en Conseil datant du 28 octobre 1960.<sup>583</sup>

Par la création de l'ACDI, administration de centralisation de l'essentiel de l'APD, le Canada s'est conformé au "modèle domi-

---

<sup>581</sup> ACDI - Les Canadiens et le développement international. Vue d'ensemble du programme canadien d'aide publique au développement, Ottawa 1988 (Document officiel d'information non paginé); voir aussi CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., pp. 82 et 83, 86 à 88. Mentionnons qu'à côté des organismes cités il y a aussi la Société pour l'Expansion des Exportations (SEE) avec laquelle l'ACDI collabore pour les "crédits mixtes" (voir GILLIES, loc.cit., pp. 107 ss); néanmoins, la SEE a strictement pour mission d'accroître le commerce extérieur du Canada au moyen de garanties, de prêts et autres procédés financiers adéquats (voir sur ce point, entre autres, JACOMY-MILLETTE, loc.cit., p. 171).

<sup>582</sup> CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., p. 83.

<sup>583</sup> SABOURIN - Normes juridiques canadiennes ..., loc.cit., p. 181.

nant" observé dans les pays membres de l'OCDE. Ce modèle se distingue de la dispersion des organes de gestion de l'aide connue, comme nous l'avons déjà vu, spécialement en France.<sup>584</sup> Cela dit, juridiquement le statut de l'ACDI est considéré par le Professeur SABOURIN, comme imprécis. En effet, d'après cet auteur, bien que le Décret du 8 mai 1968 précité qualifie l'ACDI de "ministère pour les besoins de la loi sur l'administration financière", il aurait fallu une loi pour officialiser ce statut.<sup>585</sup> En tout état de cause, les rôle et fonctions de cette Agence sont assez "bien définis 'en pratique'".<sup>586</sup>

Depuis 1979, le Secrétaire d'État aux Affaires Extérieures a délégué au Ministre chargé des Relations Extérieures la tutelle de l'ACDI. Celle-ci est dirigée par un Président assisté, à la date du 1<sup>er</sup> avril 1989, d'un Vice-Président Principal, de dix Vices-Présidents dont quatre chargés de différentes zones du Tiers Monde (Afrique francophone, Amériques, Afrique anglophone, Asie), et de trois Directeurs Généraux.<sup>587</sup> D'après le CPAECE, l'ACDI est carac-

---

<sup>584</sup> OECD - Twenty five years of development co-operation. A review, op.cit., p. 181.

<sup>585</sup> SABOURIN - Normes juridiques canadiennes, loc.cit., pp. 797-798.

<sup>586</sup> Ibid., voir aussi CPAECE - Qui doit en profiter? op.cit., p. 83.

<sup>587</sup> Ibid., p. 84; voir l'organigramme de l'ACDI à la date du 1<sup>er</sup> avril 1989 in ACDI - Les affaires et le développement. Lignes de crédit été 1989, Ottawa, 1989 (page non chiffré). Il est à noter que la formule masculine utilisée pour désigner les occupants de ces différents postes ministériels et administratifs l'a été par commodité et vise également le genre féminin.

térisée par une "importante bureaucratie centralisée à Ottawa" due au "phénomène de l'aide lié".<sup>588</sup> L'ACDI comptait en effet 1100 fonctionnaires au siège à Hull et seulement 100 employés sur le terrain en 1987.<sup>589</sup> Avec la réforme de 1987, elle a entrepris une opération de décentralisation de ses services qui devrait se traduire par la présence sur le terrain d'environ 25% de son personnel. Les agents ainsi affectés dans les pays du Tiers Monde sont, sous certaines conditions, détenteurs d'un pouvoir de décision relativement aux projets bilatéraux. Par ailleurs, l'ouverture de quatre nouveaux bureaux régionaux de l'ACDI avait été prévue. Deux de ces bureaux seront installés en Afrique subsaharienne (un pour la CCDAA et un pour le Sahel).<sup>590</sup> Mentionnons enfin que, suite à la réforme de 1987, un Fonds Canadien d'Initiatives Locales (FCIL ou Fonds Canadien) est créé en remplacement du programme des Fonds Administrés par la Mission (FAM). Celui-ci avait été créé en 1977 pour appuyer de petits projets spéciaux au niveau local. L'ordonnateur du FAM était l'ambassadeur du Canada auprès du pays bénéficiaire; son montant maximum était de 350.000 Dollars canadiens par pays et de 50.000 Dollars canadiens par projet. Pour l'exercice 1985-1986, les FAM ont servi à financer environ 1.500 projets répartis dans 115 pays pour un coût total d'un peu plus de 20 milliards de Dollars canadiens. Le FCIL a pour objectif de

---

<sup>588</sup> CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., p. 82.

<sup>589</sup> Ibid., voir également ACDI - Partageons notre avenir, op.cit., p. 33.

<sup>590</sup> Ibid., p. 34.

prolonger le succès du programme des FAM. Il permet la délégation aux représentations locales de l'ACDI de pouvoirs d'approbation des projets bilatéraux individuels jusqu'à la limite maximale de 5 milliards de Dollars canadiens et de 100.000 Dollars pour la sélection des consultants.<sup>591</sup>

Que ce soit au niveau des services centraux de l'ACDI ou à celui des représentations locales de cette Agence, des dispositions existent pour éviter le gaspillage et le détournement des fonds d'APD.

## II - LES TECHNIQUES JURIDIQUES DE CONTROLE DE L'APD DU CANADA

Le souci d'empêcher radicalement toutes pratiques de corruption de la part des responsables des pays bénéficiaires de l'APD canadienne est manifeste dans l'organisation de la mise en oeuvre de celle-ci. Les autorités du Canada disposent à cet effet de méthodes originales sans rapport avec celles de la France. En premier lieu, comme l'a déclaré Madame Margaret CATLEY-CARLSON, alors Présidente de l'ACDI:

"We never make money available. It is one of the myths about canadian development assistance ...".<sup>592</sup>

Il n'y a donc plus lieu de s'interroger sur l'impossibilité

---

<sup>591</sup> Ibid., p. 35; voir aussi CPAECE - "Qui doit en profiter?", op.cit., p. 97.

<sup>592</sup> Procès-verbaux et témoignages du CPAECE. Fascicule no 72 du mardi 19 avril 1988, p. 19.

de détournement direct des fonds en cause.<sup>593</sup> Mais les autorités canadiennes ne s'en tiennent pas là. Elles recourent à des engagements de soft law pour l'octroi des subventions et conservent une maîtrise complète sur la passation des marchés financés par l'APD même si certaines failles ont pu être relevées par le Vérificateur Général du Canada.

1. Le recours à des engagements de soft law

Le Gouvernement fédéral du Canada a conclu des accords de coopération bilatérale avec de nombreux gouvernements du Tiers Monde dont plusieurs de l'Afrique subsaharienne. Il s'agit généralement d'un "Accord Général" de "Coopération au développement" ou de "Coopération économique" qui prévoit pour sa mise en oeuvre la conclusion d'"ententes subsidiaires" ou secondaires ou encore "arrangements administratifs"<sup>594</sup> et, parfois, d'"accords de

---

<sup>593</sup> En comparaison, notons que la France apporte même de l'aide budgétaire, c'est-à-dire des numéraires, à certains de ses partenaires africains. Voir sur ce point, entre autres, FREUD, op.cit., pp. 41-45.

<sup>594</sup> Voir, en guise d'illustration, l'article 4 de l'Accord de Coopération Économique et Technique entre le Canada et le Cameroun signé à Toronto le 15 septembre 1970 (Recueil des Traités du Canada no 50, 1971, Ottawa 1974); l'article II alinéa 1 de l'Accord Général de Coopération Économique entre le Canada et le Zimbabwe signé à Ottawa le 16 septembre 1983 (Recueil des Traités du Canada no 20 - 1983, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services 1989), l'article III alinéa b) de l'Accord Général de Coopération au Développement entre le Canada et le Niger signé à Niamey le 17 janvier 1986 (Recueil des Traités du Canada no 22 - 1986, Ottawa Ministère des Approvisionnements et Services 1989).

prêt"<sup>595</sup> entre le Canada et le pays bénéficiaire de l'assistance.

Mais, s'il est précisé dans les Accords Généraux que "les accords de prêt sont des engagements formels entre les deux Gouvernements et les lient en droit international",<sup>596</sup> il y est également spécifié que "les ententes subsidiaires ayant trait à des subventions ou contributions du Gouvernement du Canada sont considérés, sauf dispositions expresses contraires, comme des arrangements administratifs".<sup>597</sup> L'article 6 alinéa premier de l'Accord Général avec le Cameroun a été précis sur la nature des arrangements administratifs:

"Les arrangements particuliers conclus conformément à l'article 4 du présent Accord, sauf stipulation contraire dans leur contexte, seront uniquement considérés comme des arrangements administratifs, et non comme des accords liant les Parties en droit international ou en juridiction interne".

---

<sup>595</sup> Voir à ce sujet, par exemple, l'article II alinéa 1 de l'Accord Général avec le Zimbabwe précité, l'article III alinéa b de l'Accord Général de Coopération Économique entre le Canada et le Sénégal signé à Ottawa le 28 juin 1983 (Recueil des Traités du Canada no 36 - 1984, Ottawa Ministère des Approvisionnements et Services 1988), l'article II alinéa 1 de l'Accord Général de Coopération Économique entre le Canada et le Ghana signé à Accra le 17 novembre 1981 (Recueil des Traités du Canada no 25 - 1981, Ottawa Ministère des Approvisionnements et Services 1985).

<sup>596</sup> Article III alinéa d) de l'Accord Général avec le Sénégal, article II alinéa 3 de l'Accord Général avec le Zimbabwe, article II alinéa 3 de l'Accord Général avec le Ghana. Rappelons que depuis la réforme de 1987 l'APD canadienne consiste uniquement en subventions.

<sup>597</sup> Article III alinéa c de l'Accord Général avec le Niger, article III alinéa c de l'Accord Général avec le Sénégal, article II alinéa 2 de l'Accord Général avec le Zimbabwe, article II alinéa 2 de l'Accord Général avec le Ghana.

Il est donc important de bien distinguer ici l' "Accord Général" des "ententes subsidiaires". Cette distinction nous permet de retenir, d'une part, que les Accords Généraux conclus avec les pays du Tiers Monde par le Canada dans le cadre de l'APD constituent certainement des engagements juridiques internationaux. Aucun problème ne se pose à ce sujet lorsque ces accords sont formels et donc soumis à ratification comme ce fut le cas pour l'Accord Général de 1970 entre le Canada et le Cameroun. Cependant, la plupart de ces accords ne sont pas soumis à ratification avant leur application. Tous les Accords Généraux de Coopération au développement récents conclus par la Canada ont été assujettis à la simple signature des représentants des gouvernements en présence. Plusieurs de ces accords trouvent même application dès leur signature.<sup>598</sup>

En fait, la pratique de la simple signature est bien établie chez le Gouvernement du Canada et représente une des "méthodes simples et flexibles de conclusion des traités" qu'il a développées pour faire face à "l'expansion rapide des relations internationales".<sup>599</sup> Comme l'a écrit le Professeur SABOURIN, "De tels accords constituent des sources importantes de la pratique canadienne ... et à ce titre, tombent dans le domaine du droit international public

---

<sup>598</sup> Ce fut, entre autres, le cas des Accords Généraux avec le Niger, le Ghana, le Zimbabwe précités.

<sup>599</sup> Jean-Pierre PLOUFFE - Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada in Annuaire canadien de Droit international 1983, p. 176.

...<sup>600</sup> GOTLIEB va dans le même sens lorsque, citant l'Accord Général de 1970 entre le Canada et le Cameroun, il dit que la technique de l'Accord-cadre suivi d'arrangements subsidiaires "provides a binding framework governing several modalities of co-operation and which at the same time makes provisions for subsidiary but non-binding agreements".<sup>601</sup>

Il ressort de cette dernière conclusion que si les Accords généraux ou Accords-cadres constituent des engagements juridiques internationaux, il n'en va pas de même pour les "ententes subsidiaires" qui viennent les compléter spécialement dans la mise en oeuvre de l'APD.

L'arrangement administratif ou international (ou entente subsidiaire) a pu être défini comme suit:

"C'est essentiellement une entente écrite de coopération à caractère non-obligatoire, conclue entre les agences et ministères du Canada et leur homologue étranger, laquelle porte principalement sur des matières d'ordre administratif ou technique se situant à l'intérieur de leurs sphères d'activités. On l'appelle souvent "arrangement administratif" ou "ententes".<sup>602</sup>

Tous les juristes canadiens ne sont pas d'accord avec cette conception de "l'arrangement administratif". Pour le Professeur

---

<sup>600</sup> SABOURIN - Normes juridiques canadiennes ..., loc.cit., p. 800.

<sup>601</sup> GOTLIEB - Canadian treaty making: informal agreements and interdepartmental arrangements in MACDONALD, MORRIS and JOHNSTON (eds), op.cit., p. 236; cité aussi par PLOUFFE, loc.cit., p. 187.

<sup>602</sup> Ibid., p. 177.

SABOURIN, à l'instar des Accords généraux, "ces ententes font partie de la pratique canadienne en matière de développement international" et pourraient bien relever du Droit international en dépit des apparences.<sup>603</sup> De son côté, Madame JACOMY-MILLETTE a développé une forte argumentation pour démontrer que les "arrangements administratifs" ne sauraient, à bon droit, être privés d'effet obligatoire. À son avis "un contrat, car il s'agit bien d'un contrat entre deux gouvernements signé à un niveau élevé (...), implique des droits et obligations réciproques et, de ce fait, il doit être obligatoirement régi par un droit, applicable notamment à l'exécution des termes du contrat c'est-à-dire pour notre propos de ses obligations".<sup>604</sup> Quoi qu'il en soit, il demeure à ce jour que les "arrangements administratifs" trouvent leur place dans la "sphère non définie qui se situe en dehors du droit international ou national"<sup>605</sup> critiquée par Madame JACOMY-MILLETTE.

En fait, au lieu de parler de "sphère non définie" nous pouvons certainement dire aujourd'hui que ces "arrangements administratifs" tombent dans le domaine de ce que l'on appelle le "soft law", ce résultat de la "tremendous creativity" des États "in their efforts to have recourse, when desirable or necessary, to

---

<sup>603</sup> SABOURIN - Normes juridiques canadiennes, loc.cit., p. 802.

<sup>604</sup> JACOMY-MILLETTE, loc.cit., p. 172.

<sup>605</sup> Ibid., p. 166.

non-conventional instruments".<sup>606</sup> Le contenu du Soft Law a été décrit comme suit:

"Soft Law ... concerns rules of conduct that find themselves on the legally non-binding level (in the sense of enforceable and sanctionable through international responsibility) but which in accordance with the intention of its authors indeed do possess a legal scope, which has to be defined further in each case. Such rules do not have in common a uniform standard of intensity as far as their legal scope is concerned, but they do have in common that they are directed at (intention of the authors) and do have as effect (through international law) that conduct of States, international organizations and individuals is influenced by these rules, however, without containing international legal rights and obligations".<sup>607</sup>

Concrètement, d'après Michel VIRALLY, il s'agit soit de textes rédigés de façon imprécise en termes vagues et généraux laissant une large place à l'interprétation, soit d'obligations imprécises en raison de leur nature ou de leur objet, des "obligations de bonne volonté" telles celles d'examiner et d'agir de façon appropriée, de consulter, de négocier, de coopérer ou l'obligation affectée d'une réserve discrétionnaire. En un mot "le trait commun de ces diverses obligations est leur caractère peu contrai-

---

<sup>606</sup> K.C. WELLENS and G.M. BORCHARDT - Soft Law in European Community Law in European Law Review, vol. 14, no 5 1989, p. 274.

<sup>607</sup> Ibid.

gnant et largement discrétionnaire".<sup>608</sup>

Ce caractère peu contraignant et discrétionnaire se retrouve incontestablement dans les "ententes subsidiaires" que conclut le Canada en vue de l'octroi de "subventions ou contributions" à un pays du Tiers Monde. Ces instruments de Soft Law lui permettent d'exercer son approche de "dialogue politique" et d'"aide conditionnelle" pour assurer "l'efficacité ultime de l'aide". Le dialogue tend à permettre aux deux parties de définir ensemble les politiques de développement les plus assurées de succès tandis que l'aide conditionnelle va jusqu'à lier "les prestations à l'adoption de certaines politiques".<sup>609</sup> Ainsi, s'il se pose un problème de corruption dans le cadre d'un projet ou programme de développement financé par l'ACDI, celle-ci a la ressource juridique nécessaire (son concours n'est d'aucune manière obligatoire) pour retirer simplement son soutien sans autre forme de procès. D'ailleurs elle a déjà eu à agir ainsi à l'occasion d'un projet de développement rural intégré alors en cours d'exécution en Haïti et qui connaissait de graves difficultés de gestion.<sup>610</sup>

Le Canada utilise donc les "arrangements administratifs" dans l'administration de son APD pour se ménager, le cas échéant, une

---

<sup>608</sup> Michel VIRALLY - Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus in Annuaire de l'Institut de Droit International - Session de Cambridge, vol. 60 - II, Paris Éditions Pedone 1984, p. 118.

<sup>609</sup> ACDI - Revue annuelle de l'aide 1982, op.cit., p. 40, nos 133 et 134.

<sup>610</sup> CPAECE - Qui doit en profiter?, op.cit., p. 95.

possibilité d'interruption des prestations. Il s'agit-là d'une technique juridique dont on peut facilement imaginer l'efficacité dans le cadre d'une lutte contre la corruption même si son objectif premier n'est peut-être pas une telle lutte.

En plus de recourir à des engagements de Soft Law dans la distribution de son APD, le Canada s'occupe aussi de très près de la passation des marchés.

## 2. La maîtrise de la passation des marchés

La plupart des Accords généraux de coopération au développement conclus avec les pays subsahariens par le Canada comporte en annexe, au titre de l'une des obligations du Gouvernement du Canada, la clause suivante:

"Les contrats d'achats de biens ou de louage de services financés par le Gouvernement du Canada sont passés par le Gouvernement du Canada ou une de ses agences. Cependant, il peut être convenu que le Gouvernement du [pays bénéficiaire] passe lui-même ces contrats selon les conditions mentionnées expressément dans les ententes subsidiaires ou les contrats de prêt ..."<sup>611</sup>

Donc, sauf exception, c'est au Gouvernement du Canada que revient la responsabilité de conclure les marchés financés par son APD. En vertu de la loi canadienne, c'est le Ministère des Approvisionnements et Services du Gouvernement fédéral qui fait les achats pour le compte de l'ACDI. Mais celle-ci peut, eu égard aux

---

<sup>611</sup> Voir à titre d'exemple en annexe, l'Accord général avec le Sénégal. Annexe "A" - II. La même clause figure, avec les mêmes références, aux Accords généraux avec le Niger, le Zimbabwe et le Ghana pour ne retenir que ces cas.

exigences d'un projet donné, obtenir une délégation de pouvoir pour faire elle-même certains achats. L'ACDI est également autorisée, dans certaines limites, à conclure des marchés relatifs aux fournitures de services.<sup>612</sup>

Lorsque la conclusion des marchés relève de l'Etat bénéficiaire, le Gouvernement canadien ne perd pas pour autant son pouvoir de contrôle étroit de toutes les phases de la procédure. En effet, les appels d'offres doivent être lancés au Canada. L'aide canadienne étant fortement liée il ne saurait logiquement en être autrement. D'ailleurs, d'après le Vérificateur Général du Canada "la délégation du pouvoir d'adjudication des contrats au pays bénéficiaire a pour objectif premier de permettre à celui-ci d'apprendre à traiter avec les fournisseurs canadiens".<sup>613</sup> Une fois les offres reçues, leur évaluation et la sélection finale relèvent conjointement de l'ACDI et du pays bénéficiaire.<sup>614</sup>

Les nécessités de la liaison de l'APD canadienne comptent, sans doute, énormément dans la conception de ces procédures de passation des marchés avec un droit de regard marqué du donneur. Mais il est tout aussi vrai - et c'est le côté qui nous préoccupe

---

<sup>612</sup> ACDI. Les affaires et le développement. Guide de l'ACDI à l'intention des gens d'affaires, op.cit., p. 15; Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes. Exercice financier clos le 31 mars 1988, Ottawa 1988 (Rapport du Vérificateur Général 1988), no 9.12.

<sup>613</sup> Ibid., no 9.25.

<sup>614</sup> ACDI. Les affaires et le développement. Guide de l'ACDI à l'intention des gens d'affaires, op.cit., p. 15.

ici - que ces procédures ne laissent aucune possibilité de négociation de pot-de-vin entre les responsables du pays bénéficiaire et les fournisseurs. En comparaison, la France laisse aux gouvernements bénéficiaires de son aide le soin de conclure assez librement - avec toutes les conséquences que cela comporte s'agissant des responsables politiques malhonnêtes - certains des marchés qu'elle finance.<sup>615</sup> Cependant, il convient de mentionner que le Vérificateur Général du Canada a constaté que la décision de laisser la conclusion des contrats au pays bénéficiaire n'obéit à aucun critère.<sup>616</sup> Autrement dit, des considérations totalement subjectives de nature politique, par exemple, pourraient entrer en lice ce qui constituerait une faille du système. Le Vérificateur Général a aussi constaté que l'ACDI ne vérifie pas la justification d'un approvisionnement dans le cadre des projets cofinancés dont elle n'est pas le principal bailleur. Cette situation avait déjà donné lieu à des fournitures de matériaux coûteux mais non nécessaires.<sup>617</sup> Tout de même, dans son rapport très fouillé, le Vérificateur Général n'a signalé, de la part des pays bénéficiaires, aucun cas de détournement de ressources ou de paiements illicites mettant en cause l'APD du Canada. On peut considérer que cela est à peu près impossible. Du moment où il ne donne pas de numéraires et contrôle la conclusion des marchés, le Canada af-

---

<sup>615</sup> BOURGI, op.cit., p. 281.

<sup>616</sup> Rapport du Vérificateur Général 1988, op.cit., p. 9.25.

<sup>617</sup> Ibid., nos 9.24, 9.26 et 9.27.

fronte avec succès le problème de la corruption.

CONCLUSION DU TITRE DEUXIEME: Dans l'administration de son APD aux pays subsahariens la France ne se soucie guère du problème de la corruption politique; des obstacles administratifs mais surtout des influences de nature politique et économique font échec à la lutte contre ce mal dont la gravité est pourtant bien connue. Il résulte de cette situation une faiblesse pratique des règles et procédures de gestion de l'aide qui sont, au plan théorique, irréprochables.

À l'opposé le Canada utilise dans la distribution de son aide des techniques juridiques qui (même si elles répondent aussi à d'autres besoins, notamment ceux de la liaison de l'aide) empêchent, de façon quasi-radical, tout usage frauduleux des ressources en cause. Contrairement au cas de la France, la politique canadienne d'APD à l'Afrique subsaharienne n'est pas sujette aux pesanteurs d'un passé colonial. Par ailleurs, la conclusion des marchés financés par l'aide canadienne est faite - ou est surveillée très étroitement - par les autorités canadiennes. Celles-ci payent directement les fournisseurs; elles ne rendent pas "l'argent disponibles" pour les gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide. Dans une situation de corruption généralisée il s'agit là d'une façon efficace d'assurer à l'APD sa finalité toujours avouée: toucher des populations qui sont dans le besoin.

**CONCLUSION GENERALE**

La corruption des responsables politiques des pays de l'Afrique subsaharienne constitue une des causes principales des énormes difficultés et de l'aggravation de la situation de sous-développement éprouvées actuellement dans cette région du monde. Avec les détournements rituels de deniers publics, la recherche systématique de pots-de-vin dans la conduite des affaires publiques, les dirigeants africains, qui se recrutent par népotisme, patronage ou coup d'Etat militaire - ce qui pourtant leur assure incroyablement la reconnaissance et le soutien internationaux -, sont les artisans conscients d'une "mise à sac" des pays qu'ils gouvernent. Ils créent et entretiennent ainsi des conditions d'existence extrêmement difficiles et désespérantes pour des populations entières.

Le Droit International n'est pas sans réponse face à cette situation. Mais le recours à l'insaisissable concept d'ordre public international et les solutions tout à fait symboliques présentées par le Droit du Commerce International, l'exigence de réciprocité, les hésitations ou revirements dans la définition et l'application des règles du Droit Pénal International, la primauté souvent mal investie du principe de l'égalité souveraine des Etats en Droit International du Développement rendent quasiment vaine l'idée d'une limitation du fléau au moyen du droit.

Cependant, il importe de souligner que le Droit International Public Coutumier Général n'admet pas la corruption politique. Il soustrait du domaine réservé des Etats le principe du droit des peuples à l'autodétermination économique et le sort des droits

individuels de la personne lesquels ne sont pas à l'abri des effets néfastes des pratiques de corruption des détenteurs du pouvoir d'Etat. Le Droit International Public Coutumier Général oppose aussi à la gabegie délibérée de ceux-ci la distinction des "dettes d'Etat" et des "dettes de régime". Seules les premières sont imputables à l'Etat. Les responsables politiques indéliçats et leurs créanciers complices doivent, en principe, répondre seules des "dettes de régimes" ou "dettes odieuses". Mais, là encore il ne s'agit que d'un raisonnement analogique alors que les compli- cités sont trop poussées et les complices trop puissants. Il y a donc loin des principes à leur application véritable.

D'un autre côté, le Droit International Public Conventionnel offre des techniques de prévention et de sanction de la corruption relativement à la mise en oeuvre de l'assistance publique au déve- loppement. Ces techniques ne sont pas toujours défendables puisque, dans certains cas, elles répondent principalement à l'intérêt propre du donneur d'aide et mettent de ce fait à mal, sans justifi- cation valable, l'indépendance du pays receveur. Encore faut-il préciser, eu égard aux exemples que nous avons retenus pour notre étude, que si la CEE et le Canada exercent un contrôle assez sérieux sur l'utilisation de leur APD, la France au contraire n'applique pas normalement ses règles de contrôle dans ce domaine. Pour sa part, devenue la principale interlocutrice et une parte- naire majeure des gouvernements subsahariens pour les questions économiques et financières, la Banque Mondiale - en collaboration avec le FMI - essaye par une exigence de réformes économiques et

institutionnelles, d'obtenir un assainissement de la situation de l'Afrique subsaharienne. Le remède ainsi proposé ne manque pas de graves défauts et pose en outre des problèmes de légalité au regard du Droit international. Cela dit, la Banque Mondiale assure un bon suivi des projets et programmes qu'elle finance. Mais, dans les faits, la supervision et les procédures de décaissement des fonds de la Banque semblent présenter des failles importantes.

En définitive, tout laisse croire que les "kleptocrates" et "contractocrates" africains triomphent des obstacles découlant de la mise en oeuvre de ces techniques du Droit International Public Conventionnel. Récemment, Omar BONGO, Chef d'Etat du Gabon, a accusé le FMI d'être à l'origine des agitations sociales que connaissent son pays. Ces agitations résultaient de l'application des mesures de stabilisation préconisées par cette Institution Financière Internationale. En réplique à l'accusation du Président BONGO, le Directeur Général du Fonds, Michel CAMDESSUS, a invoqué, sur les ondes d'une radio française (Europe 1), la nécessité d'un strict contrôle de la destination de l'aide accordée aux pays en voie de développement en précisant ce qui suit:

"Surtout si vous pouvez soupçonner que cet argent sert simplement à alimenter la fuite des capitaux et des achats d'appartements dans de beaux pays d'Europe".<sup>618</sup>

Notons bien qu'il ressort implicitement de cette déclaration, faite en mars 1990 par un des grands responsables des questions

---

<sup>618</sup> "Le FMI défend ses actions en Afrique" in Le Devoir du vendredi 2 mars 1990, p. 12.

financières internationales, que la fuite des capitaux en provenance des pays en développement - qui découlent très largement et directement des détournements de deniers publics - ne rencontre aucune condamnation effective au plan du Droit international.

Indifférent, impuissant ou simplement muet sur certains faits, le Droit International est dans son ensemble inadapté à, simplement, limiter la corruption politique dont l'illicéité de principe ne prête pourtant pas à discussion.

## ANNEXE I

## PROJET D'ACCORD INTERNATIONAL SUR LES PAIEMENTS ILLICITES\*

"Article premier"

1. Chaque Etat contractant s'engage à rendre les actes suivants punissables de sanctions pénales appropriées en vertu de son droit national:

a) Le fait, pour toute personne physique, en son nom propre ou au nom de toute entreprise ou de toute autre personne, physique ou morale, d'offrir, de promettre ou de donner des fonds, présents ou autres avantages à un agent public ou au profit de cet agent à titre de rémunération induue pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ses fonctions à l'occasion d'une transaction commerciale internationale;

b) Le fait pour un agent public de solliciter, d'exiger, d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, des fonds, présents ou autres avantages, à titre de rémunération induue pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ses fonctions à l'occasion d'une transaction commerciale internationale.

2. Chaque Etat contractant s'engage également à rendre les actes visés à l'alinéa a) du paragraphe 1 du présent article punissables de sanctions pénales appropriées en vertu de son droit national lorsqu'ils sont commis par une personne morale, ou, dans le cas d'un Etat qui ne reconnaît pas la responsabilité pénale des personnes morales, à prendre des mesures appropriées, conformément à son droit national, ayant pour objectif des effets de dissuasion comparables.

Article 2

Aux fins du présent accord:

a) L'expression 'agent public' désigne toute personne, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qui est titulaire, au niveau national, régional ou local, d'une fonction législative, judiciaire ou militaire; ou qui, exerçant des fonctions publiques, est employée par une administration ou par un service ou organisme public ou administratif ou exerce autrement des fonctions publiques;

\* NATIONS UNIES/CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL Document no E/1979/104 - 25 mai 1979.

b) L'expression `transactions commerciales internationales` désigne [notamment] toute opération de vente, passation de marché ou autre transaction commerciale, effective ou proposée, avec une administration nationale, régionale ou locale, ou tout organisme ou institution visés à l'alinéa a) du présent article ou toute autre transaction commerciale impliquant une demande d'approbation par une administration publique d'une opération de vente, passation de marché ou toute autre transaction commerciale, effective ou proposée, relative à la fourniture ou à l'achat de marchandises, de services, de capitaux ou de techniques émanant d'un Etat ou d'Etats autres que celui ou ceux dans lequel ou dans lesquels ces marchandises, services, capitaux ou techniques doivent être délivrés ou rendus. Elle désigne également toute demande d'approbation ou d'acquisition d'intérêts exclusifs ou de droits de production déposée par un ressortissant ou une entreprise étrangers auprès d'une administration publique;

c) Le terme `intermédiaire` désigne toute entreprise ou toute autre personne, physique ou morale, qui négocie ou traite d'autre manière avec un agent public pour le compte d'une autre entreprise ou de toute autre personne, physique ou morale, à l'occasion d'une transaction commerciale internationale.

### Article 3

Chaque Etat contractant prend toutes les mesures raisonnables en vue de prévenir les infractions visées à l'article premier.

### Article 4

1. Tout Etat contractant prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence:

a) Aux fins de connaître des infractions visées à l'article premier quand celles-ci sont commises sur son territoire;

b) Aux fins de connaître de l'infraction visée à l'alinéa b) de l'article premier quand celle-ci est commise par un agent public de cet Etat;

c) Aux fins de connaître de l'infraction visée à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article premier concernant tout versement, présent, ou autre avantage lié [à la négociation, à la conclusion, au maintien, à la révision ou à la cessation] d'une transaction commerciale internationale quand l'infraction est commise par un ressortissant de cet Etat, pour autant qu'un élément de cette infraction ou qu'un acte d'aide ou d'incitation à la commission de cette infraction soit lié au territoire de cet Etat.

[d) Aux fins de connaître des infractions visées à l'article premier quand celles-ci ont des effets sur son territoire.]

2. Le présent accord n'exclut pas qu'une juridiction pénale puisse s'exercer conformément à la législation nationale d'un Etat contractant.

[3. Chaque Etat contractant prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de tout autre infraction susceptible d'entrer dans le cadre du présent Accord, quand l'infraction est commise sur le territoire de cet Etat par un fonctionnaire de cet Etat, par un ressortissant de cet Etat ou par une personne morale établie sur le territoire de cet Etat.]

#### Article 5

1. Lorsqu'il est compétent en vertu du paragraphe 1 de l'article 4, l'Etat contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est trouvé est obligé sans aucune exception de soumettre l'affaire selon la procédure prévue par la législation de cet Etat à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

2. L'obligation prévue au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas si l'Etat contractant extradé l'auteur présumé de l'infraction.

#### Article 6

Chaque Etat contractant fait en sorte que les entreprises ou autres personnes morales établies sur son territoire tiennent, sous peine des sanctions prévues par la loi, des documents comptables exacts sur les paiements faits par elles à un intermédiaire ou reçus par elle en qualité d'intermédiaires, en rapport avec une transaction commerciale internationale. Ces documents comptables incluront le montant et la date des paiements ainsi que le nom et l'adresse de l'intermédiaire ou des intermédiaires ayant reçu ces paiements.

#### [Article 7

1. Chaque Etat contractant interdit à ses ressortissants ou aux entreprises possédant sa nationalité de payer des redevances ou des droits à un régime minoritaire illégal d'Afrique australe ou de transférer sciemment, en violation des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, des avoirs ou d'autres ressources financières en vue de faciliter le commerce avec un territoire occupé par un tel régime minoritaire illégal ou les investissements dans un tel territoire.

2. Chaque Etat contractant exige, par la voie législative ou réglementaire, que ses ressortissants et les sociétés possédant sa nationalité fassent rapport à l'autorité compétente de cet Etat sur toute redevance ou tout droit versé à un régime minoritaire illégal

d'Afrique australe en violation des résolutions de l'Organisation des Nations Unies.

3. Chaque Etat contractant présente une fois par an au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies des rapports sur les activités des sociétés transnationales possédant sa nationalité qui collaborent directement ou indirectement avec des régimes minoritaires illégaux d'Afrique australe en violation des résolutions de l'Organisation des Nations Unies.]

#### Article 8

Chaque Etat contractant reconnaît que si une des infractions visées dans le présent Accord est décisive pour obtenir le consentement d'une partie à une transaction commerciale internationale telle qu'elle est définie à l'alinéa b) de l'article 2, ladite transaction commerciale internationale doit être annulable et il s'engage à faire en sorte que son droit national stipule que ladite partie peut, à son choix, entamer des poursuites judiciaires afin de faire déclarer la transaction commerciale internationale nulle et non avenue ou d'obtenir des réparations ou à ces deux fins.]

#### Article 9

1. Les Etats contractants s'informent mutuellement sur demande des mesures prises en application du présent Accord.

2. Chaque Etat contractant soumet une fois tous les deux ans, conformément à sa législation nationale, au Secrétariat général de l'Organisation des Nations Unies, des renseignements concernant l'application du présent Accord. Ces renseignements portent sur les lois et règlements administratifs intéressant l'application de l'Accord et comprennent des renseignements généraux sur les procédures judiciaires engagées et sur les autres mesures prises en vertu de ces lois et règlements. Lorsque des condamnations définitives ont été prononcées en vertu des lois visées par le présent Accord, des renseignements concernant l'affaire, la décision et les peines infligées sont également fournis, pour autant qu'ils ne soient pas confidentiels en vertu du droit de l'Etat dont ils émanent.

3. Le Secrétaire général transmet un résumé des renseignements visés au paragraphe 2 du présent article aux Etats contractants.

#### Article 10

1. Les Etats contractants s'accordent l'entraide la plus large possible dans toutes enquêtes et procédures pénales relatives à toute infraction [visée à l'article premier/tombant sous le coup du présent Accord]. Dans tous les cas, la loi applicable est celle de l'Etat requis.

2. Les Etats contractants s'accordent aussi l'entraide la plus large possible dans toutes enquêtes et procédures relatives aux mesures visées au paragraphe 2 de l'article premier dans toute la mesure où leur législation nationale le permet.

3. Dans toute la mesure où la législation de l'Etat requis le permet et compte tenu de la nécessité de préserver le caractère confidentiel des documents ou autres renseignements communiqués aux autorités compétentes pour assurer le respect des lois [et sous réserve des intérêts nationaux essentiels de l'Etat requis] l'entraide comprend:

a) La communication de documents et autres renseignements, ainsi que l'obtention d'éléments de preuve et la transmission des documents ayant trait à l'enquête ou à la procédure judiciaire;

b) La notification du début et de l'issue de toute procédure pénale publique entamée pour une des infractions visées à l'article premier, aux autres Etats contractants pouvant avoir compétence à l'égard de la même infraction en vertu de l'article 4;

c) La communication des documents comptables tenus en application de l'article 6.

4. Les Etats contractants engagent, par voie d'accord mutuel, des négociations en vue de conclure entre eux des accords bilatéraux propres à faciliter la fourniture d'une entraide conformément au présent article.

5. Tout élément de preuve ou renseignement obtenu en application des dispositions du présent article est utilisé dans l'Etat requérant uniquement aux fins pour lesquelles il a été obtenu, aux fins de l'application du présent Accord et demeure confidentiel, sauf dans la mesure où sa divulgation est nécessaire dans le cadre d'une procédure en vue de l'application du présent Accord. L'autorisation de l'Etat requis doit être obtenue avant toute autre utilisation, notamment la divulgation dudit élément de preuve ou renseignement.

6. Les dispositions du présent article n'affectent pas les obligations découlant des dispositions de tout autre traité de caractère bilatéral qui régit ou régira, en tout ou en partie, le domaine de l'entraide en matière pénale.

#### Article 11

1. Les infractions [visées à l'article premier] [tombant sous le coup du présent Accord] sont de plein droit comprises comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre Etats contractants. Les Etats contractants s'engagent à comprendre l'infraction comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

2. Si un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il [a la latitude de/doit] considérer le présent Accord comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne l'infraction. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

3. Les Etats contractants qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité [reconnaissent/ont la latitude de reconnaître] l'infraction comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

4. Entre Etats contractants, l'infraction est considérée aux fins d'extradition comme ayant été commise tant au lieu de sa perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 4.

ANNEXE II

PROCEDURES D'EXAMEN PAR LA BANQUE MONDIALE DES  
DECISIONS CONCERNANT LA PASSATION DES MARCHES\*

1. Dans le cas où l'Accord de prêt prévoit la présélection des candidats, l'Emprunteur doit, avant de diffuser l'avis de présélection, indiquer à la Banque les détails de la procédure qu'il se propose de suivre et apporter à ladite procédure toutes modifications que la Banque peut raisonnablement demander. Avant de notifier sa décision aux candidats, l'Emprunteur présente à la Banque pour examen la liste des soumissionnaires présélectionnés, accompagnée d'un exposé des raisons pour lesquelles ils ont été choisis et pour lesquelles les autres candidats ont été rejetés et l'Emprunteur remanie ladite liste en procédant aux adjonctions, suppressions ou modifications que la Banque peut raisonnablement demander.

2. Pour tous les marchés qui, conformément à l'Accord de prêt, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la Banque:

- a) Avant de lancer l'appel d'offres, l'Emprunteur présente à la Banque pour examen le texte dudit appel d'offres et le cahier des prescriptions techniques, les autres documents d'appel d'offres et le texte provisoire des pièces du marché pour les travaux de génie civil, la fourniture de marchandises, ou l'installation de matériel etc., selon le cas, ainsi qu'une description de la procédure de publicité qu'il se propose de suivre et apporte auxdits documents ou à ladite procédure toutes modifications que la Banque peut raisonnablement demander. Toute modification ultérieure du dossier d'appel d'offres doit être approuvée par la Banque avant d'être communiquée aux soumissionnaires éventuels.
- b) Après réception et évaluation des offres, et avant que l'attribution ne fasse l'objet d'une décision définitive, l'Emprunteur indique à la Banque le nom du soumissionnaire auquel il se propose d'attribuer le marché et fournit à la Banque, suffisamment à l'avance pour qu'elle puisse les examiner, un rapport détaillé (établi, si la Banque le demande, par des experts qu'elle juge acceptables) sur l'évaluation et la comparaison des offres reçues ainsi que les recommandations concernant l'attribution du marché et tous autres renseignements que la Banque peut raisonnablement demander. Si la Banque estime que l'attribution envisagée est incompatible avec

\* Annexe 1 des Directives concernant la passation des marchés financés par les prêts de la B.I.R.D. et les crédits de l'IDA, Washington, D.C., Banque Mondiale 1985.

l'Accord de prêt ou les Directives, elle en informe l'Emprunteur dans les meilleurs délais en indiquant les raisons de son opinion.

- c) Les conditions du marché ne peuvent, sans que la Banque ait donné son approbation, différer sensiblement de celles qui étaient prévues dans l'appel d'offres ou, le cas échéant, dans l'avis de présélection.
- d) Deux copies certifiées conformes du marché sont fournies à la Banque dès sa signature et avant l'envoi à la Banque de la première demande de retrait de fonds du Compte de prêt au titre dudit marché.

3. Pour tout marché qui n'est pas régi par le paragraphe précédent, l'Emprunteur fournit à la Banque, dès que ledit marché a été signé et avant de soumettre à la Banque la première demande de retrait de fonds du Compte de prêt au titre dudit marché, deux copies certifiées conformes dudit marché, accompagnées de l'analyse des offres, des recommandations relatives à l'attribution du marché et tous autres renseignements que la Banque peut raisonnablement demander. Si la Banque estime que l'attribution du marché, ou le marché lui-même, est incompatible avec l'Accord de prêt ou avec les Directives, elle en informe l'Emprunteur dans les meilleurs délais en indiquant les raisons de son opinion.

4. Avant d'approuver une modification ou une dérogation importante aux conditions d'un marché, d'accorder une prorogation du délai stipulé pour l'exécution dudit marché ou de donner l'instruction de modifier ledit marché (sauf dans les cas d'extrême urgence), lorsque cette décision aurait pour effet d'accroître le coût du marché de plus du pourcentage du prix initial spécifié dans l'Accord de prêt aux fins du présent paragraphe, l'Emprunteur informe la Banque de la modification, dérogation, prorogation ou instruction proposée en indiquant les raisons de sa décision. Si la Banque estime que cette proposition est incompatible avec les dispositions de l'Accord de prêt, elle en informe l'Emprunteur dans les meilleurs délais en indiquant les raisons de son opinion.

ANNEXE III**ACCORD GÉNÉRAL ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL CONCERNANT LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT\***

Le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République du Sénégal (ci-après appelé «le Gouvernement du Sénégal»),

DESIREUX de renforcer les liens d'amitié entre les deux pays et leurs peuples et d'établir le cadre et les modalités d'application d'un programme de coopération entre les deux pays, conformément aux objectifs de développement économique et social du Gouvernement du Sénégal,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

**ARTICLE I**

Le programme de coopération au développement comprend:

- a) l'octroi de bourses d'études et de formation professionnelle au Canada, au Sénégal ou dans un tiers pays à des citoyens du Sénégal;
- b) l'affectation au Sénégal de coopérants, de conseillers et d'autres spécialistes canadiens;
- c) la fourniture d'équipement, de matériel et d'autres biens nécessaires à la réalisation de projets de coopération au Sénégal;
- d) l'élaboration d'études et de projets et leur mise en oeuvre visant à contribuer au développement social et économique du Sénégal;
- e) la réalisation de projets de développement par des organismes non-gouvernementaux canadiens;
- f) toute autre forme de coopération acceptée par les deux Gouvernements.

**ARTICLE II**

Dans le présent Accord,

- a) «personnel canadien» désigne les personnes de provenance canadienne ou non-sénégalaise oeuvrant au Sénégal dans le cadre d'un projet;

\* Recueil des Traités du Canada no 36 - 1984, Ottawa Ministre des Approvisionnements et Services 1988.

- b) «personne à charge» désigne le conjoint d'un membre du personnel canadien, son enfant ou celui de son conjoint ou toute autre personne reconnue au Canada comme personne à charge;
- c) «projet» désigne tout projet canadien de coopération s'inscrivant dans le cadre du programme de coopération énoncé à l'Article I et bénéficiant du financement du Gouvernement du Canada;
- d) «société canadienne» désigne une société, une institution ou un organisme canadien ou non-sénégalais ayant des activités au Sénégal dans le cadre d'un projet.

#### ARTICLE III

- a) En vue d'atteindre les objectifs du présent Accord, le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Sénégal s'engagent à promouvoir la réalisation de projets au Sénégal.
- b) Sauf pour ceux visés au paragraphe e) de l'Article I, les projets font l'objet d'ententes subsidiaires ou d'accords de prêt entre les deux Gouvernements.
- c) Les ententes subsidiaires ayant trait à des subventions ou contributions du Gouvernement du Canada sont considérés, sauf dispositions expresses contraires, comme des arrangements administratifs.
- d) Les accords de prêt sont des engagements formels entre les deux Gouvernements et les lient en droit international.
- e) Les projets visés au paragraphe e) de l'Article I font l'objet d'accords de contribution entre le Gouvernement du Canada, agissant par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international et l'organisme non-gouvernemental canadien visé.

#### ARTICLE IV

Sauf dispositions contraires, le Gouvernement du Canada assume les obligations décrites à l'Annexe "A" et le Gouvernement du Sénégal assume celles décrites à l'Annexe "B" relativement à tout projet faisant l'objet d'une entente subsidiaire ou d'un accord de prêt entre les deux Gouvernements. Les Annexes "A" et "B" font partie intégrante du présent Accord.

## ARTICLE V

La responsabilité du Gouvernement du Canada, des sociétés canadiennes et du personnel canadien ne peut être engagée en raison de dommages causés à des tiers ou à leurs biens, ou de pertes de ces biens, du fait de la réalisation de projets, sauf dans la mesure où ces dommages ou pertes résultent d'une faute lourde, d'un dol ou d'une négligence de nature criminelle de la part des sociétés canadiennes ou du personnel canadien.

## ARTICLE VI

Le Gouvernement du Sénégal exonère les sociétés canadiennes et le personnel canadien, y compris les personnes à leur charge, de toute forme de taxes de résidence, impôts ou autres taxes sur leurs revenus provenant de l'extérieur du Sénégal, des fonds de la coopération canadienne ou du Gouvernement du Sénégal, et les dispense de la présentation des déclarations en rapport avec cette exonération.

## ARTICLE VII

Le Gouvernement du Sénégal fait bénéficier les sociétés canadiennes et le personnel canadien, y compris les personnes à leur charge, du régime de l'admission en franchise des droits et taxes au Sénégal sur l'équipement technique et professionnel et sur les effets mobiliers et personnels sous réserve que tous ces biens soient réexportés, à l'exception de ceux qui sont en mauvais état ou de ceux qui sont cédés à d'autres bénéficiaires du même régime.

## ARTICLE VIII

Chaque membre du personnel canadien peut importer ou exporter en franchise douanière un véhicule à moteur pour son usage personnel. Ce privilège peut s'exercer à chaque intervalle de deux (2) ans. Toutefois, il sera renouvelable avant l'expiration de cette période advenant l'incendie ou le vol du véhicule ou un accident y causant des dommages majeurs. Les modalités de vente ou de transfert d'un tel véhicule seront les mêmes que celles qui s'appliquent aux véhicules à moteur de fonctionnaires d'organisations internationales en poste au Sénégal.

## ARTICLE IX

Le Gouvernement du Sénégal accorde l'exemption de tout droit d'entrée, tarif de douane ou toutes autres taxes d'importation ou d'inspection sur l'équipement, les produits, les matériaux ou les autres biens importés au Sénégal pour la réalisation de projets.

## ARTICLE X

Le Gouvernement du Sénégal autorise le personnel canadien et les personnes à sa charge, à ouvrir des comptes bancaires en monnaie étrangère et à transférer à l'extérieur du Sénégal l'argent qu'ils y auront introduit de l'extérieur du Sénégal, sans restriction quant au contrôle du change de cette monnaie.

## ARTICLE XI

Le Gouvernement du Sénégal facilite l'émission:

- a) de tous les permis, licences et autres documents nécessaires aux sociétés canadiennes, et au personnel canadien, dans l'exercice de leurs fonctions au Sénégal;
- b) des permis d'exportation et les visas de sortie et d'entrée, selon le cas, pour les membres du personnel canadien, les personnes à leur charge, les matériaux, les équipements et les effets personnels des sociétés canadiennes et du personnel canadien.

## ARTICLE XII

Les différends qui résultent de l'interprétation et de l'application des dispositions du présent Accord, d'une entente subsidiaire ou d'un accord de prêt sont réglés par voie de négociations entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Sénégal ou selon les modalités dont auront convenu les deux Gouvernements.

## ARTICLE XIII

Le présent Accord entre en vigueur à la date à laquelle les deux Gouvernements se sont notifié l'accomplissement des procédures constitutionnelles respectives. Il est conclu pour une période de trois ans, renouvelable par tacite reconduction pour une période égale. L'un des Gouvernements peut le dénoncer par un préavis écrit de six (6) mois à l'autre Gouvernement. Après l'expiration du présent Accord, ses dispositions restent applicables pour les projets déjà convenus jusqu'à leur complète réalisation.

## ARTICLE XIV

Le présent Accord abroge et remplace l'Entente du 21 septembre 1966.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent Accord général.

FAIT en double exemplaire à Ottawa, ce 28<sup>ième</sup> jour de juin 1983, dans les langues française et anglaise, chaque version faisant éga-lement foi.

ANNEXE "A"

OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA  
PROJETS AGRÉÉS PAR ENTENTE SUBSIDIAIRE  
OU ACCORD DE PRÊT

I. Sauf dispositions contraires dans les ententes subsidiaires ou les accords de prêt, le Gouvernement du Canada finance les dépenses suivantes, selon des taux autorisés conformément à ses règlements:

A. Dépenses relatives aux boursiers sénégalais:

1. les frais d'inscription et de scolarité, livres, fournitures ou matériel requis;
2. une allocation de séjour;
3. les frais médicaux et hospitaliers;
4. les frais de voyage en classe économique, par avion ou tout autre mode de transport agréé, selon les exigences du programme de bourses.

B. Dépenses relatives au personnel canadien:

1. les traitements, honoraires et autres émoluments prévus aux contrats;
2. les allocations et indemnités diverses prévues aux contrats, dans la mesure où elles ne sont pas à la charge du Gouvernement du Sénégal.

C. Dépenses relatives à certains projets:

1. le coût des services d'ingénieurs ou d'architectes et d'autres services nécessaires à la réalisation de projets;
2. le coût de fourniture et de transport jusqu'au port d'entrée au Sénégal de marchandises, matériaux, matériel, équipement et autres biens.

II. Les contrats d'achat de biens ou de louage de services financés par le Gouvernement du Canada sont passés par le Gouvernement du Canada ou une de ses agences. Cependant, il peut être convenu que le Gouvernement du Sénégal passe lui-même ces contrats selon des conditions mentionnées expressément dans les ententes subsidiaires ou les accords de prêt. A défaut de telles mentions expresses, les conditions applicables seront les suivantes:

1. les biens et services acquis au Canada doivent avoir un contenu canadien d'au moins soixante-six et deux tiers pour cent (66 2/3%);
2. il doit y avoir appel d'offres et, dans le cas d'achat de biens, le contrat doit être accordé au mieux disant;
3. les modalités de paiement et les autres clauses des contrats doivent être approuvées au préalable par le Gouvernement du Canada;
4. les fournisseurs canadiens sont payés directement par le Gouvernement du Canada.

III. Le Gouvernement du Canada fournit d'avance au Gouvernement du Sénégal, la liste des membres du personnel canadien engagé dans l'exécution des projets agréés par entente subsidiaire ou accord de prêt.

#### ANNEXE "B"

#### OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT DU SÉNÉGAL PROJETS AGRÉÉS PAR ENTENTE SUBSIDIAIRE OU ACCORD DE PRÊT

## BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS ET RECUEILS DE TEXTES OFFICIELS1. BANQUE MONDIALE (ordre chronologique)

- Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara, Wahsington, D.C., Banque Mondiale, 1981.
- L'Afrique au sud du Sahara. Rapport intérimaire sur les perspectives et programmes de développement, Washington, D.C. Banque Mondiale, 1983.
- Rapport sur le développement dans le monde (années 1983 à 1989).
- Un programme d'action concertée pour le développement stable de l'Afrique au sud du Sahara, Washington, D.C., Banque Mondiale, 1984.
- Directives concernant la passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA, Washington, D.C., Banque Mondiale 3<sup>e</sup> édition 1985.
- Les besoins financiers de l'ajustement dans la croissance en Afrique subsaharienne 1986-90, Washington, D.C., 1986.
- Manuel de décaissement, Washington, D.C., 1986.
- La Banque Mondiale et le développement rural 1965-1986, Washington, D.C., 1988.
- Rapport spécial sur les prêts d'ajustement, Paris, Banque Mondiale, série actualités de la Banque Mondiale, 1988.
- L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable. Étude prospective à long terme, Washington, D.C., Banque Mondiale 1989.

2. CANADA

- Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Revue annuelle de l'aide 1982. Mémoire du Canada au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, Ottawa, 1982.
- Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Rapport annuel (années 1986 à 1988).
- Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Les affaires et le développement Guide de l'ACDI à l'intention des gens d'affaires, Ottawa 1987.

- Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international, Ottawa 1987.
  - Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Les canadiens et le développement international, Ottawa 1988.
  - Agence Canadienne de Développement International (ACDI) - Les affaires et le développement. Lignes de crédit, Ottawa, Été 1989.
  - Chambre des Communes. Procès-verbaux du Comité Permanent des Affaires Étrangères et du Commerce Extérieur (CPAECE) (Fascicules numéros 72 du 19 avril 1988, 14 du 10 octobre 1989, 21 du 31 octobre 1989, 31 du 7 décembre 1989), Ottawa.
  - Chambres des Communes - CPAECE - Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement, Ottawa 1987.
  - Rapport du Vérificateur Général du Canada à la Chambre des Communes. Exercice clos le 31 mars 1988, Ottawa 1988.
  - Recueils des Traités du Canada (1971 no 50, 1983 no 9, 1983 no 20, 1984 no 36, 1986 no 22, 1987 no 24, 1988 no 18, 1988 no 27) Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services.
3. COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE
- Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984 (O.J.E.C. no L86 vol. 29, 1986 March 31).
  - Cour des Comptes. Rapport annuel relatif à l'exercice 1988 accompagné des réponses des institutions (JOCE no C312 du 12 décembre 1989).
4. FRANCE
- Accords de coopération entre la France et le Dahomey (actuellement Bénin) signés le 27 février 1975 à Cotonou (Journal Officiel de la République Populaire du Bénin numéro spécial du 1<sup>er</sup> septembre 1976).
  - La coopération une priorité, publication du Service d'information et de Diffusion du Premier Ministre de la France (Supplément à "Lettre de Matignon" no 221 du 2 novembre 1987).
5. NATIONS UNIES
- ECOSOC - Document no E/1979/104 du 25 mai 1979 (projet d'accord international sur les paiements illicites).

- Étude sur l'économie mondiale 1989. Tendances et politiques économiques actuelles dans le monde, Nations Unies, New York 1989.

#### 6. AUTRES DOCUMENTS ET RECUEILS

- COLARD, D. - Droit des relations internationales: documents fondamentaux, Paris, ed. Masson 1988.
- THIERRY, H. - Droit et relations internationales. Traités, Résolutions, Jurisprudence. Textes choisis, Paris, éd. Montchrestien 1984.
- U.S. Code Congressional and Administrative News (1977 vol. 1 et 3, 1988 vol. 1).

#### II OUVRAGES GÉNÉRAUX

- CASSESSE, A. - International law in a divided world, Oxford, Clarendon Press 1986.
- CARREAU, J. (et JUILLARD, P.; FLORY, T.) - Droit international économique, Paris, LGDJ 1978.
- COLARD, D. - Vers l'établissement d'un Nouvel Ordre Économique international, Paris, la Documentation Française, collection Notes et Études Documentaires, nos 4412-4413-4414 du 23 septembre 1977.
- DAILLIER, P. - Les institutions du développement, Paris, PUF Dossiers Thémis 1972.
- FELLER, B. - Les États d'Afrique noire de l'indépendance à 1980. Essai de typologie, Berne, Publications Universitaires Européennes, Peter Lang 1987.
- FEUER, G. (et GASSAN, H.) - Droit International du Développement, Paris, Dalloz 1985.
- GONIDEC, P.F. - L'État africain, Paris LGDJ, Dakar-Abidjan Nouvelles Éditions Africaines, 2<sup>e</sup> éd. 1985.
- GONIDEC, P.F. - Les systèmes politiques africains, 2<sup>e</sup> partie les réalités du pouvoir, Paris, LGDJ 1985.
- Juris-Classeur-Pénal, vol. 2 art. 166-294, Paris.
- Juris-Classeur-Procédure Pénale, vol. 4, Paris.
- KODJO, E., - ... Et demain l'Afrique, Paris, Stock 1985.

- LAZAR, L. - Transnational Economic and Monetary Law - Transactions and contracts - Binder 5, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, inc.
- LEW, J.D.M. - Contemporary problems in international arbitration, London, School of International Arbitration - Centre for Commercial Law Studies, Queen Mary College 1986.
- LOMBOIS, C. - Droit Pénal International, Paris, Dalloz 2° éd. 1979.
- LOUSSOUARN, Y. (et BREDIN, J.D.) - Droit du Commerce International, Paris, Ed. Sirey 1969.
- LOUSSOUARN, Y. (et BOUREL, P.) - Droit International Privé, Paris, Ed. Dalloz 2° éd. 1980.
- MASSON, P. - Aide bilatérale, assistance, commerce ou Stratégie? Paris, PUF 1967.
- MOSLEY, P. - Overseas aid: its defence and reform, London, Wheatsheaf, 1987.
- NGUYEN QUOC DINH (et DAILLIER, P.; PELLET, A.) - Droit International Public, Paris LGDJ, 2° éd. 1980.
- POTHOLM, C.P. - La politique africaine. Théories et pratiques, Paris, Economica 1981.
- ROUSSEAU, C. - Droit International Public, Tome III les compétences, Paris, éd. Sirey 1977.
- STERN, B. - Un Nouvel Ordre Économique International? Paris, Economica, vol. 1, 1983.
- THIERRY, H. (et SUR, S.; COMBACAU, J.; VALLÉE, C.) - Droit International Public, Paris, Ed. Montchrestien 2° éd. 1979.
- VIRALLY, M. - L'organisation mondiale, Paris, Ed. Armand Colin 1972.
- VOIN, R. (et RASSAT, M.L.) - Droit Pénal Spécial, Tome 1, Paris éd. Dalloz 4° éd. 1976.

### III MONOGRAPHIES, COURS, ARTICLES, RAPPORTS

#### 1. Sur le problème de la corruption

- BAYART, J.F. - L'État en Afrique. La politique du ventre, Paris, Fayard 1989.

- BLISS, J.C. (et SPAK, G.J.) - The Foreign Corrupt Practices Act of 1988: clarification or evisceration? in Law and Policy in International Business, 1989 pp. 441-469.
- BIELICKE, D.E. - International commercial bribery and the act of state doctrine - Environmental Tectonics v. W.S. Kirkpatrick, Inc., 847 F.2d 1052, - Washington University Law Quarterly, vol. 67, 1989, pp. 601-612.
- BOLLE, P.H. - Pratiques de corruption et transactions commerciales internationales, Revue Internationale de Droit Pénal, 1982, pp. 339-365.
- CLARKE, M. (ed.) - Corruption: causes, consequences and control, London, Frances Printer, 1983.
- CROOK, R.C. - Patrimonialism, administrative effectiveness and economic development in Côte d'Ivoire in African Affairs vol. 88, no. 351, 1989.
- DELMAS-MARTY, M. (et TIEDEMANN, K.) - La criminalité, le droit pénal et les multinationales in Semaine Juridique (JCP) 1979, I, 2937.
- DELMAS-MARTY, M. - La corruption des négociateurs de marchés internationaux in R.J.P.I.C., 1983, pp. 470-481.
- DUMONT, R. - L'Afrique noire est mal partie, Paris, ed. du Seuil, 2<sup>e</sup> éd. 1966.
- EKPO, M.U. - Bureaucratic Corruption in Sub-saharian Africa. Towards a Search for Causes and Consequences, Washington, D.C., University Press of America 1979.
- EL KOSHERI, A.S. (et LEBOULANGER, P.) - L'arbitrage face à la corruption et aux trafics d'influence in Revue de l'arbitrage 1984, pp. 3-18.
- FREMANTLE, A. (et KATZ, S.) - The Foreign Corrupt Practices Act Amendments of 1988 in The International Lawyer, vol. 23, Fall 1989, pp. 755-767.
- Le GALL, J.P. - Le régime fiscal des pots-de-vin versés par les entreprises françaises pour l'obtention de marchés à l'exportation in Semaine Juridique (JCP) 1984, éd. E, 14342.
- GOULD, D.J. - Bureaucratic corruption and under-development: the case of Zaïre, New York, Pergamon Press 1980.
- GOULD, D.J. (et AMARO-REYES, J.A.) - The effects of corruption on administrative performance. Illustration from developing countries, Washington, D.C., World Bank staff

working papers no 580, 1983.

- GOULD, D.J. - Bureaucratic corruption in Africa: causes, consequences, and remedies in International Journal of Public Administration, vol. 12, no. 3 1989, pp. 427-457.
- HERITIER, A. - Les pots-de-vin, Genève, Librairie de l'Université: Georg et C<sup>ie</sup> S.A., Mémoires publiées par la Faculté de Droit de Genève no 67, 1981.
- LALIVE, P. - Ordre public transnational (ou réellement international) et l'arbitrage international (Rapport au VIII<sup>e</sup> Congrès international d'arbitrage de l'ICCA, New York, mai 1986) in Revue de l'arbitrage, 1986, pp. 329-373.
- MAYER, P. - Le contrat illicite in Revue de l'arbitrage, 1984, pp. 205-223.
- MEDARD, J.F. - La spécificité des pouvoirs africains in Pouvoirs no 25, 1983, pp. 5-22.
- MORGAN, S.M. - In search of an international solution to bribery: the impact of the FCPA of 1977 on corporate behavior in Vanderbilt Journal of Transnational Law, vol. 12, Spring 1979, pp. 359-392.
- "Les nababs du Tiers Monde" in Croissance des Jeunes Nations no 317, juin 1989, pp. 15-22.
- OBEBE, O. - The right to economic self-determination: Nigeria under the SHAGARI Government in Temple International and Comparative Law Journal, vol. 2, no 1 Fall/Spring 1987-88, pp. 39-58.
- OPPETIT, B. - Le paradoxe de la corruption à l'épreuve du droit du commerce international, J.D.I. 1987, pp. 5-21.
- PEAN, P. - L'argent noir. Corruption et sous-développement, Paris, Fayard 1988.
- PISANI, E. - Pour l'Afrique, Paris, Éditions odile Jacob 1988.
- ROBERTS, J.L. - Revision of the FCPA by the 1988 Omnibus Trade Bill: will it reduce the compliance burdens and anti-competitive impact? Brigham Young University Law Review, 1989, pp. 491-506.
- SACK, A.N. - La succession aux dettes publiques d'État, RCADI 1928-III, vol. 23 pp. 145-323.
- SANDBROOK, R. - Personnalisation du pouvoir et stagnation ca-

pitaliste in Politique Africaine no 26 (classes, État, Marché) Paris, Karthala 1987.

- SARASSORO, H. - La corruption des fonctionnaires en Afrique: étude de droit pénal comparé, Paris, Economica 1979.
  - SEIDMAN, R.B. - "Why do people obey the law? The case of corruption in developing countries in British Journal of Law and Society vol. 5, 1978 pp. 45-68.
  - TEKELI, I. (et SAYLAN, G.) - A theory of corruption, Los Angeles, University of California, November 1975.
  - WILLIAMS, R. - Political corruption in Africa, Aldershot, Gower 1987.
2. Sur les aspects juridiques généraux de la coopération internationale au développement
- ADAMS, M. - Aid co-ordination in Africa: a review, in Development Policy Review, vol. 7 no. 2, June 1989, pp. 185-192.
  - ALLOT, A. - The Law of Development and the development of law in SNYDER, F. (and SLINN, P.) (eds.) - International Law of Development: comparative perspectives, Abingdon (U.K.), Professional Books, 1987.
  - BEDJAOUI, M. - Some unorthodox reflections on the "right to development", Ibid. pp. 87-116.
  - BELAID, S. - L'endettement extérieur du Tiers-Monde: Recherche du profit ou promotion du développement? in Revue Internationale de Droit Économique, 1986-1987, pp. 115-128.
  - BERG, R.J. - Not the devil, but not the angel: foreign aid in Africa, in Development: seeds of change nos 2-3, 1987, pp. 14-16.
  - CALLAGHY, T.M. - Between Scylla and Charybdis: the foreign economic relations of sub-saharan african states in Annals of the American Academy of Political and Social Science no 489, 1987, pp. 148-163.
  - CARREAU, D. - La contrainte économique en droit international in Revue Internationale de Droit Économique, 1986-1987, pp. 445-475.
  - CHARPENTIER, J. - Le contrôle par les Organisations Internationales de l'exécution des obligations des États in RCADI 1983 vol. 182, pp. 143-245.
  - COLLIARD, C.A. - L'adoption par l'Assemblée Générale de la

déclaration sur le droit au développement (4 décembre 1986)  
in AFDI 1987, pp. 614 ss.

- DUPUY, R.J. - Thème et variations sur le droit au développement in Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international. Mélanges offerts à Charles CHAUMONT, Paris, Ed., Pedone 1984 pp. 263-279.
- FEUER, G. - The role of resolutions in the formation of General rules of International Law of Development in SNYDER, F. (and SLINN, P.) (éds.) International Law of Development: Comparative perspectives, Abingdon (U.k.), Professional Books 1987.
- FLORY, M. - Essai de typologie de la coopération bilatérale pour le développement in AFDI 1973, pp. 696 ss.
- FLORY, M. - Souveraineté des États et coopération pour le développement in R.C.A.D.I. 1974-I, pp. 257-329.
- FLORY, M. - Inégalité économique et évolution du Droit international in SFDI, Pays en voie de développement et transformation du droit international (Colloque d'Aix-en-Provence), Paris, Ed. Pedone, 1974.
- FRANKENBERG, G. (et KNIEPER, R.) - Problèmes juridiques du surendettement des pays du tiers-monde: actualité de la doctrine des "dettes odieuses" in Recueil Penant 1985, pp. 9-36.
- JOUVE, E. - Le droit des peuples, Paris, PUF (Que sais-je?) 1986.
- KAHN, P. - Les principes généraux du droit devant les arbitres du commerce international, J.D.I. 1989, pp. 305-327.
- KANYEIHAMBA, G.W. - Human rights and development with special reference to Africa in SNYDER, F. (and SLINN, P.) - International Law of Development: Comparative perspectives, Abingdon (U.K.), Professional Books 1987, pp. 221-236.
- KIWANUKA, R.N. - The thirteenth U.N. General Assembly special session: lessons for Africa in Journal of World Trade Law vol. 21, no 2 1987, pp. 65-78.
- LUCHAIRE, F. - L'aide aux pays sous-développés, Paris, PUF (Que sais-je?) 4<sup>e</sup> éd. 1987.
- M'BAYE, K. - Le droit au développement comme un droit de l'homme in Revue Droit de l'Homme 1972, pp. 503-534.
- PELLET, A. - Le Droit International du Développement, Paris,

PUF (Que sais-je?) 2<sup>e</sup> éd. 1987.

- PINGER, W. - The limits of the state: a plea for denationalization of aid. Development and co-operation no 2, 1986, pp. 10-11.
- RIDDELL, R. - The ethics of foreign aid in Development Policy Review, vol. 4 March 1986, pp. 24-43.
- RONDINELLI, D.A. - Projects as instruments of development administration: a qualified defence and suggestions for improvement in Public Administration and Development October-December 1983, pp. 307-327.
- TORRELLI, M. - L'apport du Nouvel Ordre Économique International au Droit international économique in SFDI - Les Nations Unies et le Droit international économique (Colloque de Nice), Paris, Ed. Pedone 1985 pp. 3 ss.
- TOUSCOZ, J. - Les Nations Unies et le Droit international économique. Rapport introductif, Ibid.
- VIRALLY, M. - Textes internationaux ayant une portée juridique dans les relations mutuelles entre leurs auteurs et textes qui en sont dépourvus in Annuaire de l'Institut de Droit International, Session de Cambridge vol. 60-II, Paris, Ed. Pedone 1984 pp. 117-154.

### 3. Sur la mise en oeuvre et le contrôle de l'APD

#### 3.1 BANQUE MONDIALE

- AMSELLE, J.L. - La politique de la Banque Mondiale en Afrique au sud du Sahara in Politique Africaine no 10, juin 1983 pp. 113-118.
- AVENEL, J.D. - L'aide des banques et fonds internationaux en Afrique: évolution et perspectives, M.T.M., 1<sup>er</sup> février 1985, pp. 243-248.
- BAMBERGER, M. (et HEWITT, E.) - Banque Mondiale. Le suivi et l'évaluation des programmes de développement urbain. Manuel à l'intention des directeurs de programmes, Washington, D.C., Banque Mondiale 1986.
- BAUM, W.C. - Le cycle des projets, Washington, D.C., Banque Mondiale 1982.
- BISHOP, B.S. - The World Bank new cofinancing initiatives:

- legal mechanisms for promoting commercial lending to developing countries in Law and Policy in International Business, 1983, pp. 911-954.
- BRETAUDEAU, H. - La Banque Mondiale, Paris, PUF (Que sais-je? no 2330) 1986.
  - BROCHES, A. - International legal aspects of the operations of World Bank, R.C.A.D.I. 1959-III, vol. 98, pp. 301-408.
  - CORNIA, G.A. (et JOLLY, R.; STEWART, F.) (eds.) - L'ajustement structurel à visage humain: protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance, Paris, Publications de l'UNICEF - Economica, 1987.
  - DELAUME, G. - Des stipulations de droit applicable dans les accords de prêt et de développement économique et leur rôle in Revue Belge de Droit International, 1968, pp. 336-364.
  - DELAUME, G. - La Banque Mondiale et la mise en oeuvre du droit international économique in SFDI - Les Nations Unies et le Droit International Économique (Colloque de Nice 1985) Paris, Ed. Pedone 1986.
  - DURUFLE, G. - L'ajustement structurel en Afrique. Sénégal. Côte d'Ivoire. Madagascar, Paris, Karthala 1988.
  - FATOUROS, A. - Le rôle de la Banque Mondiale dans le droit international, in J.D.I. 1977, pp. 560-594.
  - FORGET, L. - Le rôle de la Banque Mondiale dans le financement international du développement économique in Revue Québécoise de Droit International 1986, pp. 307-320.
  - FOUCHARD, P. - Financement et endettement internationaux: aspects juridiques in Journal de la Société de Législation Comparée, 1986, pp. 635-652.
  - HIROYUKI, H. - IMF - World Bank collaboration in Finance and Development vol. 23, no 3, September 1986, pp. 10-14.
  - HODD, M. - Africa, the IMF and World Bank, in African Affairs vol. 86, no 344, 1987 pp. 331-342.
  - HUGON, P. - Un programme alternatif pour l'Afrique de la Commission Économique pour l'Afrique: le CARPAS in Afrique contemporaine no 152, 4<sup>e</sup> trimestre 1989, pp. 43-44.
  - KNIEPER, R. - Projets et programmes de développement: le potentiel et les limites de la négociation in Recueil Penant no 801, 1989 pp. 454-460.

- KREMMYDAS, N. - The cross-conditionality phenomenon. Some legal aspects The International Lawyer, Fall 1989 pp. 651-675.
- KRUMM, K.L. - La dette extérieure de l'Afrique au sud du Sahara, Washington, D.C., Documents de Travail de la Banque Mondiale no 741F, 1985.
- LANDELL-Mills, P. (et AGARWALA, R.; PLEASE, S.) - L'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable in Finances et développement, Décembre 1989, pp. 26-29.
- LAVALLE, R. - La Banque Mondiale et ses filiales, Paris LGDJ 1972.
- LUCHAIRE, F. - La Banque Mondiale et ses filiales, RJPIC 1970 p. 159.
- McCLEARY, W. - Prêts à l'ajustement et application des réformes in Finances et Développement, mars 1989, pp. 32-34.
- PAYER, C. - The World Bank: a critical analysis, New York, Monthly Review Press 1982.
- RYO, O. - The World Bank under R. McNAMARA and A.W. CLAUSEN (1) - The World Bank in the International Financial System in Hitotsubashi Journal of Law and Politics vol. 17, Febr. 1989, pp. 1-24.
- RYO, O. - The World bank under R. McNAMARA and A. W. CLAUSEN (2) - The Bank's lending policy and lending process, ibid. p. 25-48.
- SHIHATA, I.F.I. - The World bank and Human Rights: an analysis of the legal issues and the record of achievements in Denver Journal of International Law and Policy, vol. 17, no. 1, Fall 1988, pp. 39-66.
- SILARD, S.A. - International economics institutions: the challenge of coordination in American University Journal of International Law and Policy, Winter 1989, pp. 67-89.
- SILKENAT, J.R. - The role of international development institutions in international project financing: BIRD, IFC and co-financing techniques in The International Lawyer Fall 1983, pp. 911-954.
- SMITH, W. (et LETHEM, F.J.; THOOLEN, B.A.) - L'organisation des projets de développement rural: un essai de synthèse, Washington, D.C., 1980.

- SNOY, B. - L'endettement du Tiers-Monde et le rôle de la Banque Mondiale in Reflets et perspectives de la vie économique, Tome XXV, 1986 pp. 3-22.
- THOMAS, V. (et CHHIBBER, A.) - Les réformes dans le cadre de l'ajustement: un bilan in Finances et Développement, mars 1989, p. 28.
- TOUSCOZ, J. - Le groupe de la Banque Mondiale face aux exigences du développement in Revue Belge de Droit International, 1970, pp. 10-43.
- VIRALLY, M. - La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale in AFDI 1988, p. 530.
- WAGNER, A.B. - U.S. economic assistance policy and the crisis in sub-saharan Africa: The need for a new approach in New York University Journal of Law and Politics, vol. 18, 1986, pp. 1349-1407.
- WESTRING, G. - Marchés publics internationaux. Manuel de formation professionnelle, Genève Centre du Commerce International CNUCED/GATT, New York UNITAR, Washington, D.C., Banque Mondiale 1987.

### 3.2 CANADA

- ANGLIN, D.G. - Canada's external program in International Journal, vol. 9, Summer 1954, pp. 193-207.
- ANGLIN, D.G. - Towards a canadian policy in Africa in International Journal, vol. 15, 1960, pp. 290-310.
- ARMSTRONG, G. - Les politiques d'aide: reflet des préoccupations fédérales in Perspectives Internationales (mars-avril 1975) pp. 49-53.
- ARCHIBALD, C. - Fausse philanthropie: l'aide canadienne au Tiers-Monde in Perception (septembre-octobre 1979) pp. 11-13.
- BRUNEAU, T. (et JOGERSON, J.J.; RAMSAY, J.O.) - C.I.D.A.: the organization of Canadian overseas assistance, Montreal, Centre for Developing Areas Studies - McGill University, October 1978.
- CANNIO, S. - La coopération canadienne: présente et efficace in Nord-Sud no 13, janvier-février 1985, pp. 7-20.
- DESMARAIS, J.C. - Study of policy and organization of Canada's official development aid, Ottawa, CIDA 1986.

- DUPUIS, M. - Crise mondiale et aide internationale: stratégie canadienne et développement du Tiers-Monde, Montréal, Nouvel optique 1984.
- FREEMAN, L. - L'ouverture sur le marché africain: le Canada et l'Afrique dans les années 80 in Études internationales vol. 14, mars 1983, pp. 103-129.
- GILLIES, D.W. - Commerce over conscience? Export promotions in Canada's aid programme in International Journal vol. XLIV no 1, Winter 1988-89, pp. 102-133.
- GOTLIEB, A.E. - Canada treaty-making: informal agreements and interdepartmental arrangements in MACDONALD R. St.J. (et MORRIS, G.L.; JOHNSTON, D.M.) (eds.) - Canadian perspectives in International Law and Organizations, Toronto, University of Toronto Press pp. 229-243.
- HOUNDJAHOUÉ, M. - Essai sur l'étude de la coopération entre le Canada et l'Afrique francophone, 1961-1981 in Études Internationales vol. 13, juin 1982, pp. 263-281.
- HOUNDJAHOUÉ, M. - A propos de la coopération dominante et marginale: la France et le Canada en Afrique francophone in Revue Canadienne d'Études du Développement vol. 4, 1983, pp. 164-173.
- HOUNDJAHOUÉ, M. - Quelques caractéristiques de l'aide bilatérale du Canada à l'Afrique francophone: 1968-1980 in R.J.P.I.C. vol. 38, 1984 pp. 821-832.
- MATTHEWS, R.O. - Canada's relations with Africa in International Journal, vol. 30, 1975, pp. 534-568.
- NOSSAL, K.R. - Mixed motives revisited: Canada's interest in development assistance in Canadian Journal of Political Science, vol. 21, no 1 March 1988, pp. 35-56.
- OWENS, R.S. - For no one's benefit: Canada's use of foreign aid to subsidize exports in University of Toronto Faculty of Law Review, 1988, pp. 303-314.
- PRATT, C. - Ethics and foreign policy: the case of Canada's development assistance in International Journal, vol. 43, Spring 1988, pp. 264-301.
- SABOURIN, L. - Normes juridiques canadiennes en matière de développement in MACDONALD, R. St.J. (et MORRIS, G.L.; JOHNSTON, D.M.) (eds.) - Canadian perspectives on International Law and Organizations, Toronto, University of Toronto Press, 1974 pp. 794-813.

- THERIEN, J.P. - Le Canada et le régime international de l'aide, in Études Internationales vol. XX, no 2 juin 1989, pp. 311-340.
- ZOLTY, A. - Le Canada et l'Afrique in MTM, 16 décembre 1988 pp. 3569-3615.
- 3.3 COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE
- ADDO, K.M. - Some issues in European Community aid policy and human rights in legal issues of European Integration, no 1, 1989 pp. 55-85.
- AJULO, S.B. - Lomé Convention: a review in Journal of African Studies vol. 13, no 4 1987, pp. 142-152.
- AUCLERT, A. - The EEC's development aid contracts in The Courrier no 99, September-October 1986, pp. 5-8.
- BARON, F. (et VERNIER, G.) - Le Fonds Européen de Développement, Paris, PUF 1981.
- BENCHEIKH, M. - Les conventions de Lomé CEE-ACP: nouvel ordre et sous-développement in Revue Algérienne de Sciences Juridiques 1987, pp. 347-357.
- BERMEJO, R. - La Banque Européenne d'Investissement: une banque de développement in Revue Internationale de Droit Économique no 3/1987, pp. 477 ss. (1<sup>ère</sup> partie) et no 1/1988 pp. 37-67 (2<sup>e</sup> partie).
- BONNEFOI, S. (et BONNEFOI, C.) - Droit européen: Institutions, Principes, Politiques, Paris Ed. J. Delmas et c<sup>ie</sup> 1989.
- BRODIN, J. (et CRETIEU, Y.; MOLINIER, G.; PITRONE, A.) - L'aide au développement, Bruxelles, Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, collection le droit de la CEE vol. 14, 1986.
- CARTOU, L. - Communautés européennes, Paris, Dalloz 1986.
- CHEYSSON, C. - L'Europe sans le Tiers Monde? interview in Croissance des Jeunes Nations no 317 juin 1989, pp. 11-14.
- COSTE, C. - Nord-Sud. Lomé IV. Soldes à bas prix in Jeune Afrique Économie no 127 janvier 1990, pp. 34-35.
- EL SHAGI, E.S. - Some critical aspects of EC development co-operation in Intereconomics, March-April 1985, pp. 166-167.
- ETIENNE, F. - Le Stabex dans le convention de Lomé IV in MTM du 5 janvier 1990, pp. 11-13.

- GIDE (et LOYRETTE; NOUEL) - Dictionnaire du Marché Commun (volume III, Échanges Extérieurs et États Associés - Commentaire), Ed. Dictionnaires André Joly.
- JOUVE, E. - De Lomé I à Lomé III in l'Afrique et l'Asie Modernes 1987, pp. 46-53.
- KRANZ, J. - Lomé, le dialogue et l'homme in Revue Trimestrielle de Droit Européen juillet-septembre 1988, pp. 451-479.
- McMAHON, J.A. - The renegotiating of Lomé: inventing the future? European Law Review, vol. 14, 1989, pp. 140-154.
- MORREAU-DEFARGUES, P. - De Yaoundé à Lomé III: L'aide de l'Europe au Tiers-Monde in Regards sur l'actualité, janvier 1985, pp. 41-51.
- SAWYERR, A. - The ACP-EEC Convention of Lomé: an aid to the eradication of underdevelopment or to the consolidation of dependence? in The Melanesian Law Journal, vol. 14, 1986, pp. 19-40.
- SBERRO, S. - Lomé IV: derrière l'euphorie de la signature, l'inquiétude pour l'avenir, M.T.M. du 22 décembre 1989 pp. 3730-3731.
- VIGNES, D. - L'association des États africains et malgache à la CEE, Paris, Armand Colin 1970.
- VIGNES, D. - Communautés européennes et pays en voie de développement, in R.C.A.D.I., 1988-III, vol 210, pp. 229-400.
- WELLENS, K. (et BORCHARDT, G.M.) - Soft Law in European Community Law in European Law Review, vol. 14, 1989 pp. 267 ss.

### 3.4 FRANCE

- ADDA, J. (et SMOUTS, M.C.) - La France face au Sud: le miroir brisé, Paris, Karthala, 1989.
- AURILLAC, M. - L'Afrique à coeur - La coopération: un message d'avenir, Paris, Berger-Levrault 1987.
- BENOIT, J.P. - Indispensable Afrique (Préface de Jacques-Chaban DELMAS), Paris, Berger-Levrault 1986.
- BOURGI, A. - La politique française de coopération en Afrique: le cas du Sénégal, Paris LGDJ, Abidjan Nouvelles Éditions Africaines 1979.

- BOURGI, A. - Faits et méfaits de l'assistance technique française en Afrique in La France Contre l'Afrique, Paris, Maspero 1981 pp. 131-138.
- CADENAT, P. - La France et le tiers-monde: vingt ans de coopération bilatérale, Paris, La Documentation Française, 1983.
- COT, J.P. - Décoloniser la coopération pour promouvoir le développement, in Actuel Développement, janvier-février 1982, pp. 15-21.
- COT, J.P. - A l'épreuve du pouvoir. Le tiers-mondisme pour quoi faire?, Paris, Ed. du Seuil 1984.
- FEUER, G. - La révision des accords franco-africains et franco-malgache, A.F.D.I. 1973, pp. 720 ss.
- La France en Afrique: Images et perceptions, présence militaire, jeux politiques, enjeux économiques - Politique Africaine no 5, février 1982.
- FREUD, C. - Quelle coopération? un bilan de l'aide au développement, Paris, Karthala 1988.
- GAMET, R. (et GRELLET, G.) - La politique française de coopération en Afrique noire in Les Temps Modernes avril 1983, pp. 303-314.
- GOUJON, J. - Les bases techniques du système de coopération franco-africain in Recueil Penant, 1962 pp. 664-688.
- GUILLEN, P. - L'avenir de l'Union Française dans la négociation des traités de Rome in Relations Internationales no 57, 1989, pp. 103-112.
- JEANNENEY, J.M. - La coopération pour quoi faire? in Croissance des Jeunes Nations no 313, février 1989, pp. 15-22.
- JULIENNE, R. - La coopération de la République française et les pays insuffisamment développés in Recueil Penant 1962, pp. 380-421.
- LAGARDE, A. - Le repli français en Afrique: réalité et faux semblants in M.T.M. du 10 février 1989 pp. 320-321.
- LAMPUE, P. - Les bases juridiques du système coopératif franco-africain, in Recueil Penant 1962, pp. 645-663.
- LAMPUE, P. - Droit d'Outre-Mer et de la Coopération, Paris, Dalloz 4<sup>e</sup> éd. 1969.

- LAVROFF, D.G. - Droit d'Outre-Mer et de la coopération, Paris, Mementos Dalloz 1971.
- LIGOT, M. - Vue générale sur les accords de coopération in R.J.P.I.C. vol. 16, 1962 pp. 3-20.
- MAILLOUX, J. - Un ministre sous la V<sup>e</sup> République: le ministre de la coopération in Année Africaine 1982 publiée en 1984 pp. 218-235.
- MESSERLIN, P.A. - Export-credit: "mercantilisme à la française" in World Economy vol. 9, no. 4, décembre 1986 pp. 385-408.
- NOUAILLE-DEGORCE, B. - La politique de coopération avec les États africains et malgache au sud du Sahara (1958-1978) (Préface de D.G. LAVROFF), Talence, Centre d'Études d'Afrique Noire - Institut d'Études Politiques, 1982.
- PLANTEY, A. - Indépendance et coopération, R.J.F.I.C. vol. 18 - 1964 pp. 6-20, vol. 19 - 1965 pp. 323-339, vol. 31 1977 pp. 1080-1107.
- POSTEL-VINAY, A. - Pour une nouvelle politique de "coopération" in Géopolitique juillet 1983, pp. 26-36.
- SABOURIN, L. - Les États africains de succession française après dix ans d'indépendance in International Journal, vol. 25, 1969-70, pp. 576-593.
- SURET-CANALE, J. - Afrique et Capitaux, Tome 1, L'arbre verdoyant éditeur, 1987.
- TOUSCOZ, J. - La normalisation de la coopération bilatérale de la France avec les pays africains francophones in Études Internationales, juin 1974, pp. 208-226.
- TOUSCOZ, J. - (sous la direction de) - L'évaluation de la coopération Nord-Sud. L'exemple de la coopération entre pays francophones, Paris, Economica, Montréal, Les Presses de l'Université du Québec (PUQ) 1976.
- VIAUD, M. - La CCCE et les nouvelles orientations de la politique française d'aide au développement in Afrique Contemporaine no 130, avril-juin 1984, pp. 3-23.

TECHNIQUES ET MOYENS JURIDIQUES  
INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE  
LA CORRUPTION POLITIQUE  
(AVEC RÉFÉRENCE SPÉCIALE À  
L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE)

Thèse pour la Maîtrise en Droit  
soumise par Dorothé C. SOSSA  
sous la supervision de Madame  
France MORRISSETTE, professeure

RÉSUMÉ

La corruption des responsables politiques des pays de l'Afrique subsaharienne constitue une des causes principales des énormes difficultés et de l'aggravation de la situation de sous-développement éprouvées actuellement dans cette région du monde. Avec les détournements rituels de deniers publics, la recherche systématique de pots-de-vin dans la conduite des affaires publiques, les dirigeants africains, qui se recrutent par népotisme, patronage ou coup d'État militaire, sont les artisans conscients d'une "mise à sac" des pays qu'ils gouvernent. Ils créent et entretiennent ainsi des conditions d'existence extrêmement difficiles et désespérantes pour des populations entières.

Le Droit International n'est pas sans réponse face à cette situation. Mais le recours à l'insaisissable concept d'ordre public international et les solutions tout à fait symboliques présentées par le Droit du Commerce International, l'exigence de réciprocité, les hésitations ou revirements dans la définition et l'application des règles du Droit Pénal International, la primauté souvent mal investie du principe de l'égalité souveraine des États en Droit International du Développement rendent quasiment vaine l'idée d'une limitation du fléau au moyen du droit.

Cependant, le Droit International Public Coutumier Général n'admet pas la corruption politique. Il soustrait du domaine réservé des États le principe du droit des peuples à l'autodétermination économique et le sort des droits individuels de la personne lesquels ne sont pas à l'abri des effets néfastes des pratiques de corruption des détenteurs du pouvoir d'État. Le Droit

International Public Coutumier Général oppose aussi à la gabegie délibérée de ceux-ci la distinction des "dettes d'État" et des "dettes de régime". Seules les premières sont imputables à l'État. Les responsables politiques indélicats et leurs créanciers complices doivent, en principe, répondre seules des "dettes de régimes" ou "dettes odieuses". Mais, là encore il ne s'agit que d'un raisonnement analogique alors que les complicités sont trop poussées et les complices trop puissants. Il y a donc loin des principes à leur application véritable.

D'un autre côté, le Droit International Public Conventionnel offre des techniques de prévention et de sanction de la corruption relativement à la mise en oeuvre de l'assistance publique au développement. Ces techniques ne sont pas toujours défendables puisque, dans certains cas, elles répondent principalement à l'intérêt propre du donneur d'aide et mettent de ce fait à mal, sans justification valable, l'indépendance du pays receveur. Encore faut-il préciser, eu égard aux exemples que nous avons retenus pour notre étude, que si la CEE et le Canada exercent un contrôle assez sérieux sur l'utilisation de leur APD, la France au contraire n'applique pas normalement ses règles de contrôle dans ce domaine. Pour sa part, devenue la principale interlocutrice et une partenaire majeure des gouvernements subsahariens pour les questions économiques et financières, la Banque Mondiale - en collaboration avec le FMI - essaye par une exigence de réformes économiques et institutionnelles, d'obtenir un assainissement de la situation de l'Afrique subsaharienne. Le remède ainsi proposé

ne manque pas de graves défauts et pose en outre des problèmes de légalité au regard du Droit international. Cela dit, la Banque Mondiale assure un bon suivi des projets et programmes qu'elle finance. Mais, dans les faits, la supervision et les procédures de décaissement des fonds de la Banque semblent présenter des failles importantes.

En définitive, tout laisse croire que les "kleptocrates" et "contractocrates" africains triomphent des obstacles découlant de la mise en oeuvre de ces techniques du Droit International Public Conventionnel.

Indifférent, impuissant ou simplement muet sur certains faits, le Droit International est dans son ensemble inadapté à limiter la corruption politique dont l'illicéité de principe ne prête pourtant pas à discussion.