



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.03.1998
COM(1998) 146 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**Démocratisation, Etat de droit, respect des Droits de l'Homme
et bonne gestion des affaires publiques :
les enjeux du partenariat entre l'Union Européenne et les ACP**

RESUME

1. La présente Communication s'inscrit dans et prolonge les précédentes communications de la Commission sur les Droits de l'Homme, la démocratisation et l'État de droit et notamment celle de mai 1995 sur la prise en compte du respect de principes démocratiques dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, celle de novembre 1995 sur "L'UE et les aspects extérieurs de la politique des Droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà" ainsi que celle de mars 1996 sur "l'Union Européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà".
2. Elle répond à une triple exigence :
 - clarifier vis-à-vis des partenaires ACP la façon dont la Communauté Européenne comprend le contenu de la Convention de Lomé IV révisée qui comporte en ses art. 5, 224m et 366bis un dispositif sur Droits de l'Homme, Démocratie, État de droit et bonne gestion des affaires publiques;
 - contribuer à renforcer le débat dans les pays ACP, afin qu'en opérant les choix politiques et sociaux qui leur incombent, les éléments essentiels de la Convention de Lomé soient respectés;
 - préparer et faciliter les discussions qui se tiendront, au Conseil d'abord, avec les ACP ensuite, sur les relations futures ACP/CE.

La Convention de Lomé est la première à avoir fait référence au respect des droits de l'homme¹. A ce titre, elle a joué un rôle d'avant-garde dans la prise en compte de ces principes fondamentaux dans le cadre de la coopération avec les pays tiers.

Ces raisons expliquent pourquoi la Commission a estimé nécessaire de faire une Communication spécifique relative aux pays ACP.

3. Cette Communication se propose donc, dans le respect des orientations générales en matière de droits de l'homme :
 - * de clarifier les concepts inscrits dans l'article 5 de la Convention de Lomé IV révisée;
 - * d'établir un plan d'action visant à :
 - systématiser le dialogue avec les pays ACP et renforcer le débat dans ces mêmes pays sur ces questions dans l'optique d'une véritable appropriation de celles-ci ;

¹ cf. Lomé III : le préambule, l'article 4t, la déclaration commune ad. art. 4

- mettre l'accent sur un certain nombre de mesures concrètes, d'actions prioritaires visant au renforcement d'une culture démocratique et d'un environnement institutionnel plus approprié favorisant la bonne gestion des affaires publiques, y compris des lignes directrices pour prévenir et lutter contre la corruption.
4. L'ensemble de ces éléments permettra d'établir un cadre opérationnel concret qui devra inspirer le dialogue entre la Communauté Européenne et les ACP ainsi que la programmation et la mise en oeuvre des moyens financiers prévus spécifiquement dans ce contexte, mais aussi influencer la mise en oeuvre de programmes FED en créant un environnement institutionnel efficace, transparent et équitable.

SOMMAIRE

I. <u>Introduction</u>	1
(i) Le contexte général	1
(ii) La Convention de Lomé IV	2
(iii) Evolution dans les Etats ACP	3
(iv) Objectifs de la présente communication	3
II. <u>Des objectifs renforcés de coopération et de partenariat</u>	5
A. Les Droits de l'homme, l'Etat de droit et les principes démocratiques	5
Les Droits de l'homme	5
L'Etat de droit	5
Les principes démocratiques	6
(i) la légitimité	7
(ii) la légalité	7
(iii) l'application effective	8
B. La bonne gestion des affaires publiques	9
(i) Définition	9
(ii) Les aspects de la bonne gestion des affaires publiques	10
(iii) La corruption, première entrave à une bonne gestion des affaires publiques	11
III. <u>Plan d'action</u>	12
A. L'approfondissement du dialogue avec les pays ACP	12
(i) le développement d'un cadre d'analyse	13
(ii) le soutien à des réseaux régionaux et nationaux de concertation	14
B. Le renforcement des mesures d'appui dans des domaines prioritaires	14
(i) Les réformes institutionnelles et administratives	15
(ii) L'éducation aux droits de l'Homme et éducation civique	16
(iii) Le renforcement de la société civile et de la participation des femmes au processus de démocratisation et de développement	16
(iv) Mesures de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption	17
Mesures de prévention	18
Des sanctions	19
C. La clause de non-exécution	20
D. Conclusion	21
<u>Annexe 1</u> : Principales étapes dans la prise en compte des Droits de l'homme, principes démocratiques et Etat de droit dans les relations extérieures	22

DEMOCRATISATION, ETAT DE DROIT, RESPECT DES DROITS DE L'HOMME
ET BONNE GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES :
LES ENJEUX DU PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES ACP

I. INTRODUCTION

(i) Le contexte général

1. Durant la dernière décennie, la prise en compte des Droits de l'homme, de l'Etat de droit et des principes démocratiques dans la politique de l'Union européenne en général et dans le cadre de ses relations extérieures en particulier a pris une importance grandissante.

2. Cette deuxième dimension a fait l'objet d'une communication au Conseil de l'Union Européenne et au Parlement Européen en novembre 1995² sur "L'Union Européenne et les aspects extérieurs de la politique des Droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà". Tout en rappelant l'acquis, les fondements et les priorités de l'action menée par la Communauté et ses Etats membres - dont les étapes les plus importantes sont reprises à l'annexe 1 -, cette communication esquisse les stratégies à mettre en oeuvre pour l'avenir dans un cadre cohérent et coordonné. Mettant en exergue les principes d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance qui forment la clef de voûte du système international de protection des droits de l'homme, la communication définit les domaines d'action prioritaires relevant d'une approche positive, concrète et constructive dans ce domaine, dont notamment :

- * le soutien aux processus de démocratisation comme processus à long terme couvrant les phases de développement de la société civile, la mise en oeuvre des réformes institutionnelles et la consolidation de la transition;
- * la promotion et le renforcement de l'Etat de droit;
- * le soutien aux institutions locales et régionales;
- * la promotion d'une société civile pluraliste dans le cadre d'un développement social et humain durable.

Cette même communication, reconnaît la nécessité d'une part d'approfondir la réflexion sur ces différents thèmes, d'autre part de disposer d'une gamme d'instruments à utiliser selon les caractéristiques propres des pays concernés, enfin de renforcer la capacité d'analyse et d'expertise dans ces domaines de manière à pouvoir mieux cibler les interventions en fonction des différentes situations.

L'objectif de la présente Communication est justement d'approfondir la réflexion dans le cadre spécifique de la Convention de Lomé tout en maintenant la cohérence de l'approche vis-à-vis de l'ensemble des pays en développement.

² COM(95) 567 final du 22.11.1995

(ii) La Convention de Lomé IV

3. La Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995 a confirmé ces orientations dans ses articles 5, 224m et 366 bis d'une part, en indiquant que la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect des droits et libertés fondamentales de l'homme ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques et, d'autre part, en faisant du respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit un élément essentiel de la Convention. Ces nouvelles dispositions complètent la Convention de Lomé dans sa portée économique, sociale, commerciale par une dimension institutionnelle et politique qui inscrit les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques comme sujets d'intérêts communs et éléments fondamentaux du dialogue entre les parties et les consacre comme partie intégrante de la politique de coopération.

4. Pour prendre en compte le renforcement de cette orientation, il a été prévu au Protocole Financier du 8^e FED (art. 3 al. 2) un montant incitatif de 80 millions d'Ecus à l'intérieur de l'enveloppe régionale. Ce montant est destiné à compléter le financement de "réformes institutionnelles et administratives dans le contexte de la démocratisation et de l'Etat de droit (article 224 m)" programmées par les Etats ACP et financées sur leur Programme Indicatif National (PIN) ou sur le Programme Indicatif Régional (PIR). Il vient s'ajouter aux crédits inscrits au budget général des Communautés et spécifiquement prévus pour les actions positives d'appui dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratisation. Dans ce cadre, des actions ont été financées depuis 1992 en faveur des pays en développement pour un montant total de 526 MECU dont 214 MECU en faveur des ACP.

5. En même temps et comme corollaire de cette approche positive, conformément à la décision du Conseil de mai 1995³, la Convention prévoit la possibilité de prendre des mesures appropriées en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme ou d'interruption du processus démocratique (article 366 bis). Elle introduit à cet effet une clause dite de "non-exécution" ainsi qu'un mécanisme précis de consultation entre les parties sur une base paritaire. Le dialogue est ici privilégié comme moyen de parvenir à une solution avant toute adoption de mesure négative, sauf en cas d'urgence spéciale. Au niveau des mesures, il est souligné que la suspension de la coopération serait un dernier recours.

L'article 366 bis établit également que toute mesure "est levée dès que les raisons qui l'ont motivée disparaissent". Pour pouvoir être compris et appliqué correctement, l'ensemble de cet article, et notamment le processus de prise et de levée de mesures négatives, doit tenir compte du contexte général du pays et de la nature des violations qui auront été constatées : il sera également nécessaire d'effectuer une analyse précise des conditions minimales permettant de remédier aux violations constatées. A ce sujet, la Commission a transmis au Conseil le 21 février 1996 une proposition de décision "relative à la procédure cadre de mise en oeuvre de l'article 366bis de la Convention de Lomé"⁴.

³ COM(95) 216 final du 23.05.1995

⁴ COM(96) 69 final du 21.02.1996

(iii) Evolution dans les Etats ACP

6. En peu d'années, un nombre important d'Etats ACP a accompli des progrès sensibles dans la mise en chantier de réformes impliquant une réorganisation profonde des modes de dévolution et d'exercice du pouvoir politique ainsi que des rapports entre les pouvoirs publics et les citoyens. Ces réformes ont notamment modifié de façon radicale le paysage institutionnel et la pratique politique dans le sens d'une participation accrue des gouvernés à la gestion des affaires publiques et de l'exercice effectif des libertés civiles fondamentales. Ces avancées ont été réalisées dans des conditions socio-économiques souvent difficiles alors que les gouvernements des pays intéressés menaient de surcroît des programmes d'ajustement structurel. Ces processus ont produit des résultats très divers en générant pour chaque pays une dynamique propre.

De fait, il paraît inévitable que des réformes procédant d'une inspiration commune et tendant vers des objectifs identiques devront être modulées en tenant compte de la situation historique du pays et des circonstances en termes de séquence, de contenu et de rythme d'exécution. Il appartient à l'Union européenne et à ses partenaires ACP de trouver des voies appropriées face à cette dynamique multiple et variée. L'Union européenne et les pays ACP assumeront ensemble cette nouvelle responsabilité d'ordre politique. Cet engagement nécessite une compréhension commune, concrète et opérationnelle des concepts tels que droits de l'homme, démocratie, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques, ce qui permettrait d'approfondir le dialogue et de renforcer le partenariat actuel sur ces questions.

7. Par ailleurs, l'Union Européenne insiste de plus en plus sur la prévention des conflits et sur la consolidation de la paix, particulièrement en Afrique. La communication de la Commission du 6 mars 1996⁵ à ce sujet et la position commune décidée par le Conseil en date du 2 juin 1997⁶ sur la prévention des conflits en Afrique reconnaissent l'importance d'un gouvernement démocratique pour le développement des capacités d'un Etat à prévenir et à résoudre les conflits. Dans ce contexte, la légitimité et les capacités d'un Gouvernement à concevoir des politiques et à les mettre en oeuvre dans un contexte institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit constituent un facteur primordial de stabilité structurelle. Un système démocratique permet d'établir des mécanismes à travers lesquels les différents groupes d'intérêt trouvent des solutions pacifiques aux tensions qui peuvent les opposer.

(iv) Objectifs de la présente communication

8. Les appuis aux processus de démocratisation, au respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit ainsi qu'à la bonne gestion des affaires publiques ne peuvent être conçus en dehors de l'ensemble des actions de coopération. Ils doivent y être rattachés, à la fois cadre et composantes des politiques de coopération.

Si l'on veut atteindre des résultats significatifs, il convient de préciser le sens de ces concepts, de proposer certains instruments et des modalités d'actions, mais aussi de mobiliser des moyens financiers suffisants. Il convient également de mettre en oeuvre une action harmonisée des Etats membres et des autres bailleurs de fonds dans le cadre d'une approche cohérente où les différents partenaires poursuivent des objectifs communs à travers des actions coordonnées.

⁵ SEC(96) 332 final du 6.3.96

⁶ JO L153 du 11.6.1997, p. 1

9. La nécessité de cette réflexion devient d'autant plus importante, à la lumière du projet de directives de négociations sur les futures relations entre la Communauté Européenne et les ACP où tous ces aspects sont ultérieurement approfondis. C'est une des raisons qui militent en faveur de l'inscription de la présente communication dans l'espace géographique couvert par la Convention de Lomé.

En outre, cette même Convention contient un dispositif qui crée un lien fort entre le dialogue politique, la mobilisation des ressources financières importantes à utiliser dans ces domaines et le développement.

Enfin, le cadre conventionnel particulier de Lomé, qui permet d'échanger des vues et de trouver un accord sur une base de partenariat entre les 71 pays ACP et la Communauté Européenne, constitue un cadre exceptionnel pour engager cette première réflexion concrète. Lors de la Convention de Lomé III, ce même cadre avait déjà joué un rôle d'avant-garde en affirmant l'attachement des parties contractantes aux principes de la Charte des Nations Unies et leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme ainsi que dans la dignité de la personne humaine.

10. C'est dans ce contexte que, pour mettre en oeuvre et maintenir le cap des réformes institutionnelles dans le cadre du respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques tout en respectant les exigences propres à chaque cas de figure, ainsi que conférer une meilleure visibilité à l'action de l'UE, la présente communication se propose :

- * **de clarifier les concepts inscrits dans l'article 5 de la Convention de Lomé IV révisée;**
- * **d'établir un plan d'action visant à :**
 - **fixer les objectifs et les critères qui encadrent le dialogue avec les pays ACP et renforcer le débat dans ces mêmes pays sur ces questions dans l'optique d'une véritable appropriation de celles-ci ;**
 - **proposer un certain nombre de mesures concrètes, d'actions prioritaires visant au renforcement d'une culture démocratique et d'un environnement institutionnel plus approprié favorisant la bonne gestion des affaires publiques, y compris des lignes directrices pour prévenir et lutter contre la corruption.**

II. DES OBJECTIFS RENFORCES DE COOPERATION ET DE PARTENARIAT

1. L'article 5 de la Convention de Lomé révisée établit que "le respect des Droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit sur lequel se fondent les relations entre les Etats ACP et la Communauté ainsi que toutes les dispositions de la présente Convention et qui inspire les politiques internes et internationales des parties contractantes, constitue un **élément essentiel** de la présente Convention".

Ce même article fait référence à la bonne gestion des affaires publiques comme objectif de la coopération, même si la bonne gestion n'est pas à considérer comme un élément essentiel de la Convention.

2. Les objectifs de l'article 5 constituent, à la lumière de l'expérience historique des peuples, la condition nécessaire d'un développement économique et social durable. Il est en effet apparu clairement au cours de ces dernières décennies qu'il ne peut y avoir de développement humain durable sans un environnement institutionnel et politique respectueux des Droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Ce lien entre développement et droits de l'homme est explicitement reconnu dans la déclaration des Nations Unies sur le droit au développement.

Dès lors, s'il est vrai qu'il appartient à chaque pays de décider le modèle politique et économique sur la base duquel organiser la vie collective, il n'est pas moins vrai que, quel que soit le modèle politique et économique choisi, ce modèle doit s'inscrire dans le cadre des principes généraux en matière de droits de l'Homme et dans le respect des conventions et des instruments juridiques internationaux et régionaux dans ces matières.

A. Les Droits de l'homme, l'Etat de droit et les principes démocratiques

Les Droits de l'homme

3. Les Droits de l'homme sont **universels, indivisibles et interdépendants**. Ils s'imposent à toute entité étatique et ne peuvent être assujettis à limitation. Ils doivent être respectés et promus dans leur globalité, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels. Ils font l'objet de conventions et instruments internationaux et régionaux qui forment un cadre juridique établi au niveau international (Charte des Nations Unies, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Convention Américaine relative aux Droits de l'homme de 1969, Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en juin 1981, etc.). L'ensemble des engagements contenus dans ces instruments a été réaffirmé par les Etats participants dans le cadre des conclusions de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme en 1993.

L'Etat de droit

4. La primauté du Droit constitue un principe fondamental de tout système démocratique, visant à favoriser et promouvoir les droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels. Cela implique également la possibilité de recours, qui permet à chaque citoyen de défendre ses droits. Ce principe de limitation du pouvoir de l'Etat trouve son épanouissement dans le cadre d'un régime représentatif, tirant son autorité de la souveraineté populaire. Il devra

inspirer la structure de l'Etat et les compétences des différents pouvoirs. Il se référera par exemple à :

- * un pouvoir législatif respectant et donnant plein effet aux Droits de l'homme et libertés fondamentales;
- * un pouvoir judiciaire indépendant;
- * des mécanismes de recours juridiques efficaces et accessibles;
- * un système juridique qui assure l'égalité devant la loi
- * un système carcéral respectueux de la personne humaine;
- * une police au service du droit;
- * un exécutif efficace faisant respecter la loi et capable d'établir les conditions sociales et économiques nécessaires à la vie d'une collectivité.

Les principes démocratiques

5. En choisissant l'expression "principes démocratiques" plutôt que "démocratie", l'article 5 de la Convention de Lomé IV a voulu mettre l'accent sur les principes qui doivent inspirer le système d'organisation de l'Etat et garantir la jouissance des droits et libertés fondamentales et qui sont universellement reconnus tout en laissant à chaque Etat et à chaque société le droit de choisir et de développer un modèle propre. C'est bien à travers un système de gouvernement démocratique que les droits de l'homme pourront s'épanouir dans le respect et la reconnaissance des cultures spécifiques qui composent l'Etat, puisqu'un tel système fonde le pouvoir politique sur la volonté des populations et sur l'effort volontaire et individuel de chaque personne à la vie de la communauté.

Un Etat démocratique est dès lors une condition préalable à l'exercice des droits de l'homme. C'est le propre d'un régime démocratique que de formaliser, quel qu'en soit le système ou le modèle adopté, le déroulement non-violent d'une dialectique entre les aspirations d'une majorité et celles, différentes, d'une minorité grâce à un ensemble de règles acceptées par tous et fondées sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

C'est de l'adaptation permanente de ces règles à l'histoire et aux cultures et modes de pensées spécifiques de chaque pays que dépendront le renforcement du processus démocratique et son appropriation par les pays concernés.

La notion de "principes démocratiques" permet en outre de mettre l'accent sur le "processus dynamique" menant à une démocratie. Le processus de démocratisation est en effet un processus graduel et constant, qui doit tenir compte du contexte socio-économique et culturel de chaque pays.

6. Les principes démocratiques sont interdépendants et indivisibles, chacun étant susceptible d'applications qui intègrent partiellement les autres. L'ensemble qu'ils constituent et leurs manifestations spécifiques sera le fruit d'une culture démocratique originale au niveau de chaque pays.

Par exemple, l'organisation d'élections, qui représente un élément fondamental et une étape dans la voie de la démocratisation, devra s'inscrire logiquement dans le processus spécifique d'un pays, de son histoire et de sa culture. Prises de manière ciblée comme une fin en soi, des élections seules ne garantissent pas nécessairement le caractère démocratique d'un pays ni ne lui donnent la

stabilité politique nécessaire à son épanouissement. Elles devront se situer dans un contexte général où différents éléments interviendront pour préparer et consolider une progression vers la démocratisation.

Ceci nous amène à privilégier une conception plurielle, évolutive et interactive des principes démocratiques qui sont autant d'objectifs à atteindre et à respecter et qui deviennent des composantes à part entière de la coopération au développement.

7. Ces principes peuvent s'articuler autour des trois caractéristiques suivantes :

- a) la légitimité
- b) la légalité
- c) l'application effective

Ces principes sont à la fois des objectifs à atteindre dans le cadre de la progression vers un Etat de droit véritable et des domaines d'intervention où les moyens financiers disponibles pourront être utilisés.

i) La légitimité

8. Cette notion, fondatrice de l'autorité de l'Etat, implique que les dirigeants aux niveaux national et local sont librement désignés à travers des mécanismes reconnus et acceptés par les citoyens. Ces mécanismes devraient répondre à des critères de non-discrimination et être mis en oeuvre régulièrement.

L'élection des dirigeants d'un pays au suffrage universel libre et indépendant et au vote secret constitue le mécanisme de légitimité par excellence. Pour exemple, des appuis spécifiques dans ce domaine ont fait l'objet et pourront continuer à faire l'objet de contributions de la part de la Communauté et concernent principalement les processus de consultation des populations et les mécanismes de désignation des dirigeants et des responsables publics (recensements, fichiers électoraux, commissions électorales, élections locales ou nationales, observation électorale, éducation électorale, etc.)

ii) La légalité

9. La légalité implique l'existence de règles clairement définies applicables à tous les citoyens sans discrimination aucune, et qui se traduira par:

- * **un système constitutionnel, législatif et réglementaire adapté;**
- * **la reconnaissance des droits et l'homme et des libertés fondamentales et individuelles** telles qu'énoncées ci-dessus au point II.A.3.

Toute action d'appui dans ce domaine aura pour objectif l'élaboration de règles et lois adaptées, y compris la traduction dans la législation nationale des principes de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

iii) L'application effective

10. L'application effective se réfère aux comportements et à la pratique des autorités, des institutions et des sujets de droit dans le respect de l'Etat de droit et des principes démocratiques.

C'est dans ce contexte que l'organisation institutionnelle de l'Etat, la transparence des institutions et des décisions, la capacité institutionnelle, l'existence d'organes de contrôle, prennent tout leur sens. Il s'agit donc d'un parcours à long terme qui s'attachera tant à la structure de l'Etat et de son administration, qu'à la formation d'une culture démocratique permettant aux différents acteurs de la société d'interagir et de se renforcer mutuellement. Un accent particulier doit être mis ici sur le renforcement des capacités et la participation des citoyens aux processus de prise de décision.

En dernière analyse, c'est dans l'application effective que le système démocratique trouvera sa réalisation concrète et permettra d'établir les mécanismes nécessaires à la recherche du consensus et à la solution pacifique des conflits opposant les différents groupes d'intérêt.

11. L'application effective se traduira notamment par :

- * **la promotion et la protection des libertés fondamentales**, qui constituent l'objet même de tout système démocratique puisqu'il se fonde sur la protection des libertés des citoyens et des groupes vis-à-vis du pouvoir de l'Etat;
- * **l'indépendance des pouvoirs**, qui est un principe de limitation des pouvoirs de l'Etat et qui se référera plus précisément à :
 - l'indépendance du législatif et du judiciaire par rapport à l'exécutif;
 - le fonctionnement effectif des trois pouvoirs;
- * **des mécanismes institutionnels de participation** au niveau des prises de décision et des choix de développement tant au niveau national et régional que local, ce qui peut notamment impliquer :
 - l'existence de mécanismes de consultation et de participation à la prise de décision;
 - la reconnaissance de la démocratie au niveau local et du principe de la libre administration des populations qui peuvent se traduire par une décentralisation administrative;
 - le recours à des "consultations" sur des questions majeures ;
- * **le pluralisme politique et institutionnel** (Etat et société civile, entendue comme l'ensemble des institutions et des associations sociales et économiques d'un pays qui sont indépendantes de l'état) qui constitue une garantie d'un équilibre des pouvoirs et qui se traduira essentiellement par :
 - un système politique libre et ouvert;
 - la reconnaissance du rôle et d'un statut de l'opposition y inclus le droit d'exercer effectivement des activités politiques;
 - des acteurs de la société civile dynamiques et libres de s'organiser;
 - l'indépendance et la liberté des médias ;

* **la transparence et l'intégrité des institutions** : un pouvoir démocratique est un pouvoir "confié", limité entre autres par la souveraineté populaire. Les institutions démocratiques et leurs responsables ont en conséquence le devoir de rendre des comptes sur leurs décisions et sur leur gestion dont ils assumeront l'entière responsabilité. Ces principes se traduiront notamment par :

- des mécanismes de contrôle opérants et indépendants;
- la publicité des actes;
- l'information et la communication sur les activités des institutions;
- l'accessibilité des citoyens aux services administratifs;
- une réglementation destinée à favoriser la lutte contre la corruption.

B. La bonne gestion des affaires publiques

12. La gestion des affaires publiques représente généralement l'exercice du pouvoir politique, économique et administratif dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays. Dans ce sens, la bonne gestion des affaires publiques se référera à une gestion publique transparente, responsable, participative, équitable et respectueuse des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Elle couvre ainsi toutes les activités de l'Etat dans ses relations avec la société civile, dans son rôle à l'égard de l'établissement d'un environnement propice au développement économique et social et dans ses responsabilités pour une répartition équitable des ressources.

Dans cette approche générale, la bonne gestion des affaires publiques recouvre à la fois une dimension politique en se référant au comportement de l'Etat dans son action strictement politique et une dimension relative aux capacités institutionnelles en se référant à la gestion économique et sociale des ressources.

13. L'article 5 de la convention de Lomé IV fait également référence à la notion de **bonne gestion des affaires publiques** parmi les objectifs de la coopération en vue d'un développement équitable et durable.

La bonne gestion des affaires publiques y est associée aux objectifs de respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit qu'elle complète, tout en étant distincte puisque le même article ne fait pas de la bonne gestion des affaires publiques un des éléments essentiels de la Convention. «La politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme, ainsi qu'à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, à la consolidation de l'Etat de droit et à la bonne gestion des affaires publiques⁷».

(i) Définition

14. Dans le respect de cette approche, la bonne gestion des affaires publiques vise dès lors **la gestion transparente et responsable de l'ensemble des ressources d'un pays aux fins d'un développement économique et social équitable et durable**. En ce sens, les ressources d'un pays comprennent les ressources humaines (connaissances, compétence et capacités), les ressources

⁷ Convention de Lomé IV révisée, article 5, al. 1, §2.

naturelles et les ressources économiques et financières internes et externes, y compris les ressources de l'aide au développement.

La notion de bonne gestion des affaires publiques reste entendue dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Mais elle rend spécifiquement compte à la fois du rôle des pouvoirs publics dans la gestion des ressources, dans la promotion d'un environnement favorable aux initiatives économiques et sociales et dans la décision en matière de répartition des ressources.

La bonne gestion des affaires publiques implique dès lors l'existence **d'institutions compétentes et efficaces qui respectent les principes démocratiques. Cette notion vient ainsi compléter les objectifs de démocratisation dans le domaine de la gestion des ressources.**

(ii) Les aspects de la bonne gestion des affaires publiques

15. Une gestion transparente et responsable des ressources aux fins d'un développement équitable et durable recouvre quatre dimensions liées et complémentaires qui recoupent forcément nécessairement des principes démocratiques :

- **L'équité et la primauté du droit** dans le domaine de la gestion et de la répartition des ressources impliquent un système judiciaire indépendant et accessible qui garantit à tous les citoyens un accès minimum aux ressources en leur reconnaissant le droit d'agir contre les inégalités. Dans le cadre spécifique de la gestion des affaires publiques, cette dimension concerne notamment l'environnement juridique et réglementaire afin que ce dernier soit incitatif pour les initiatives et l'investissement du secteur privé.
- **La capacité institutionnelle** à gérer les ressources du pays de manière efficace en vue du développement économique et social et, en conséquence, à définir, à mettre en oeuvre et à contrôler des politiques qui répondent aux besoins des populations. L'Etat et les institutions de la société civile doivent être capables de mettre en oeuvre un modèle équitable de développement et de garantir une exploitation judicieuse de toutes les ressources au profit de l'intérêt général. Le développement des capacités des institutions publiques et privées est essentiel car il conditionne directement le développement économique et social, et notamment l'efficacité de la coopération au développement.
- **La transparence**, soit le fait de rendre des comptes et d'organiser des procédures et des mécanismes de contrôles opérants en matière de gestion et de répartition des ressources, renvoie à une gestion des ressources qui soit visible et soumise à des procédures de contrôle. Elle constitue également un facteur important de confiance entre les différents acteurs du développement ainsi qu'une garantie de l'intégrité des institutions.
- **La participation** des citoyens aux processus de prise de décision en matière de gestion et d'allocation des ressources. Le développement sans participation de la société civile est impensable. Cette participation devra permettre la concertation entre les différents acteurs du développement pour toutes les décisions importantes en matière de gestion et de distribution des ressources et en matière de programmation du développement. Cette dimension se réfère également à la place qu'il s'agit de donner à l'initiative privée, à l'entreprise et à la société civile dans le développement.

(iii) La corruption, première entrave à une bonne gestion des affaires publiques

16. La corruption, qui peut être définie comme l'abus de pouvoir ou l'incivisme au niveau du processus de prise de décision en vue d'en tirer des bénéfices ou des avantages indus⁸, constitue une entrave majeure au développement en général et à une bonne gestion des affaires publiques en particulier :

- * Les critères de choix des projets de développement dans un environnement de corruption ne sont pas directement liés à des objectifs de développement ni à l'intérêt général mais bien à des intérêts particuliers, entraînant une baisse qualitative proportionnelle dans la réalisation des marchés sinon même une inadéquation entre les objectifs et les actions. La corruption entraîne au premier chef un accroissement des coûts, voire un détournement des ressources.
- * Le renchérissement non négligeable (de 10% à 20%⁹) des coûts des prestations et des fournitures crée des surprix injustifiés qui grèvent les ressources internes et externes des économies, accroissent en proportion la dette et diminuent l'efficacité de la coopération. Ceci comporte, en outre que les surprix illicites sont finalement supportés par les citoyens (prix plus élevés, taxes, perte ou diminution du service public ...).
- * La corruption débouche inéluctablement sur un système économique qui privilégie le bénéfice immédiat, l'arbitraire et les intérêts particuliers. Elle détruit toute idée de transparence, d'équité, d'Etat de droit et de participation.
- * La corruption décourage également les investisseurs privés nationaux et internationaux en occasionnant des coûts de transactions élevés et en ne procurant aucune garantie ni aucune visibilité sur la sécurité de leurs investissements.
- * La corruption est un obstacle aux réformes, à l'ouverture et à la libéralisation de l'économie dans la mesure où elle sert des intérêts qui sont opposés à la réduction des contrôles économiques et des monopoles.
- * La faiblesse de la fonction publique ouvre la porte au pouvoir corrupteur de la criminalité organisée.

La corruption constitue un problème "horizontal" de la bonne gestion des affaires publiques. Elle en sape toutes les dimensions et doit en conséquence constituer un volet d'action prioritaire.

⁸ Cette définition de la corruption est reprise de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement sur une politique anticorruption de l'Union (COM(97)192 final du 21.5.97).

⁹ Cette fourchette est évaluée par Transparency International, ONG active dans le domaine de la lutte contre la corruption internationale

III. PLAN D'ACTION

1. Le processus de démocratisation est un cheminement long et complexe qui englobe tous les acteurs de la société et qui implique aussi bien des réformes aux niveaux constitutionnel et législatif qu'au niveau des institutions de l'Etat et de la société civile.

Un tel processus ne peut être valablement ni durablement engagé dans un pays sans une prise en compte des spécificités sociales, économiques, politiques et culturelles du pays. Il devra également s'appuyer sur la volonté politique réelle et déterminée des dirigeants et l'appropriation du processus par les citoyens ou, tout du moins, leur forte participation au processus.

La prise en compte de cette dimension politique et institutionnelle dans la coopération au développement nécessite une série de mesures concrètes se situant à différents niveaux :

- * un approfondissement du dialogue avec et dans les pays ACP sur les questions des Droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques;
- * un renforcement des appuis dans des domaines prioritaires, y inclus la définition et la mise en place de mesures de prévention et de lutte contre la corruption;

A. L'approfondissement du dialogue avec les pays ACP

2. C'est essentiellement grâce et au sein d'un dialogue entre la Communauté et les pays ACP sur ces questions que la dimension politique et institutionnelle de la coopération pourra être développée dans le respect de la souveraineté et des spécificités des pays concernés.

Un dialogue de nature permanente devrait être établi avec les pays ACP. Les modalités de ce dialogue devraient être définies notamment dans le cadre de la revalorisation du partenariat entre la Communauté Européenne et les pays ACP (Communication de la Commission sur les directives de négociation relatives à l'accord de partenariat pour le développement avec les ACP)¹⁰ Ainsi que la Commission l'a proposé dans ce cadre, les modalités du dialogue politique devraient être définies avec un maximum de flexibilité. Ce dialogue devrait être mené au niveau et au moment les plus appropriés en fonction des sujets à traiter. Il pourra notamment prendre la forme d'échanges et de consultations au sein des institutions communes ainsi que dans le cadre de rencontres entre représentants d'un pays ou d'une région ACP et représentants de l'Union européenne.

Ce dialogue doit permettre :

- de mieux définir les notions auxquelles il sera fait référence et les moyens de les analyser;
- de définir des stratégies de mise en oeuvre de la coopération dans ces domaines tout en les renforçant comme complément indispensable de l'aide et de la coopération économique;
- d'identifier des actions d'appuis et des priorités dans ce domaine;
- d'initier dans les pays ACP une réflexion plus approfondie et un débat sur ces questions entre les responsables publics et politiques et les citoyens.

¹⁰ DOC SEC(98)119 du 28.1.1998

(i) Le développement d'un cadre d'analyse

Pour initier ce dialogue, il apparaît indispensable de proposer un cadre d'analyse de ces questions. Ce cadre d'analyse servira comme base du dialogue. Il établira un profil évolutif du processus de démocratisation, d'édification d'un Etat de droit, de la prise en compte des droits de l'homme et de la qualité de la gestion des affaires publiques dans un pays.

Son exploitation devrait aider le pays et ses partenaires à :

- mieux identifier les actions à mener
- évaluer les actions déjà engagées
- mieux évaluer, le cas échéant, un éventuel recul ou une violation d'un élément essentiel de la Convention.

En même temps qu'un tel cadre d'analyse permettra forcément de mieux préciser cette dimension de la politique du développement, il sera lui-même l'occasion et l'objet du dialogue entre la Communauté et les pays ACP. Il serait en effet difficile et sans effets d'engager un dialogue qui serait purement théorique. Il est indispensable d'ancrer ce dialogue dans les réalités propres du processus spécifique d'un pays, sur la base de valeurs universellement admises. Le cadre d'analyse sera ainsi dans un premier temps le cadre du dialogue entre la Communauté et les pays ACP.

Ce cadre d'analyse consistera en un instrument méthodologique qui permettra d'établir un profil évolutif du processus de démocratisation d'un pays. Il sera établi à partir des principes démocratiques et d'Etat de droit ainsi que des dimensions de la bonne gestion des affaires publiques tels que définis dans la présente communication et posés comme des objectifs à atteindre.

Le cadre d'analyse évaluera donc l'évolution d'un pays dans l'atteinte ou non de ces objectifs, et permettra d'apprécier et de suivre les progrès réalisés dans chaque pays, et de mieux les encadrer.

Le point de départ de l'analyse devra prendre en compte, dans le respect des critères de Copenhague, tant les résolutions appropriées adoptées par le Parlement Européen, que celles adoptées dans le cadre des NU, ainsi que les rapports des rapporteurs spéciaux et thématiques des NU.

En vue de garantir un maximum d'objectivité, d'éviter de se référer à toute idée pré-établie et de porter un jugement de valeurs sur ces questions qui peuvent être sensibles, une telle analyse respectera certains principes stratégiques .

- L'évaluation reposera sur l'observation d'une dynamique d'un processus en train de se développer dans un pays donné;
- c'est l'évolution d'un pays dans la réalisation de certains objectifs dans le temps qui sera évaluée;
- les profils de pays différents ne sont pas comparables. La seule référence d'un pays sera le pays lui-même. Ce sont les profils d'un même pays à des moments différents qui seront comparés et permettront l'analyse;
- l'exercice doit être réalisé avec les pays concernés sinon par eux-mêmes;

- l'exercice doit être répété régulièrement afin de permettre la comparaison et l'analyse évolutive;
- l'exercice doit considérer l'ensemble des objectifs comme étant indissociables et formant un tout.

(ii) le soutien à des réseaux régionaux et nationaux de concertation

4. Comme complément à son dialogue avec les pays ACP, l'UE devrait agir comme catalyseur d'un débat sur ces questions dans les pays ACP eux-mêmes. L'instauration d'un débat nécessite de mobiliser les interlocuteurs. Pour ce faire, il y a lieu de soutenir la création ou le renforcement de réseaux sur la base d'une approche régionale et nationale, selon le cas. Ces réseaux auraient pour but de :

- compléter l'approche ici proposée pour la définition des principes démocratiques;
- traduire cette approche dans les contextes propres des régions concernées;
- valider une grille d'analyse, définir des éléments d'appréciation adaptés et préparer l'exercice d'évaluation dans les différents pays de la région;
- identifier des actions prioritaires d'appui;
- définir les modalités d'un développement des réseaux régionaux d'appui à la démocratie;
- définir les modalités pour ouvrir et accélérer les débats dans les pays eux-mêmes.

Ces rencontres regrouperont les acteurs concernés par les questions de démocratisation et de gestion des affaires publiques, c'est-à-dire les représentants de l'Etat y compris les représentants du pouvoir judiciaire, les représentants des partis politiques et ceux de la société civile (ONG, institutions socio-économiques, syndicats, mouvements féminins, milieux académiques, chefs coutumiers, responsables de médias, etc.) ainsi que les représentants des partenaires au développement.

Des projets pilotes peuvent être lancés dans ce sens afin de tester l'approche proposée.

B. Le renforcement des mesures d'appui dans des domaines prioritaires

5. La prise en compte des nouveaux objectifs de la coopération au développement implique également de définir des priorités. Néanmoins, la notion d'action prioritaire ne peut être entendue dans un sens uniformisé. Chaque pays constitue un cas particulier et présente une dynamique de démocratisation propre. De même qu'il ne peut exister de modèle démocratique à reproduire, **il ne peut exister des actions prioritaires à reproduire dans tous les pays**. Compte tenu de ses spécificités culturelles, sociales et économiques en effet, chaque pays se caractérise par une dynamique propre de son processus politique. Dans la mise en oeuvre de ces priorités, il conviendrait de valoriser pleinement les organisations intéressées travaillant dans ces domaines, afin de profiter de leur expertise.

Ceci étant, il existe certains types d'actions qui peuvent être considérées comme prioritaires dans le cheminement vers la démocratisation et l'Etat de droit. Celles-ci apparaissent comme des composantes essentielles en vue de permettre une plus grande efficacité des politiques de développement et une meilleure gestion des affaires publiques. Ces types d'action peuvent être réparties en 4 catégories.

(i) Les réformes institutionnelles et administratives

6. Les réformes institutionnelles dans le contexte de la démocratisation et de l'Etat de droit sont explicitement prévues comme champ d'application de la coopération à l'article 224 m de la Convention de Lomé révisée et constituent dès lors une priorité agréée par la Communauté européenne et par les Etats ACP eux-mêmes.

Parmi ces réformes, un accent particulier doit être mis sur :

- * **les réformes constitutionnelles** visant à doter l'Etat des fondements et des structures appropriées qui respectent les droits de l'homme, les libertés fondamentales et les principes démocratiques et l'Etat de droit.
- * **les réformes du système judiciaire** en vue d'une justice indépendante et performante qui constitue la base et la garantie d'un Etat de droit et d'un environnement favorable au développement. Cette priorité doit faire l'objet d'une attention particulière avec la mise en oeuvre de programmes d'appui et de développement de la justice. De même, il sera important de veiller à ce que les mesures prévues dans le cadre des programmes d'ajustement structurel restent compatibles avec les réformes institutionnelles qui viennent compléter ces programmes. Cette préoccupation est cohérente avec les programmes d'ajustement structurel de la "deuxième génération" qui incluent dorénavant la réforme judiciaire parmi leurs objectifs.
- * **les réformes de décentralisation administrative** en vue du développement et de l'ancrage de la démocratie au niveau local. Aucun processus de démocratisation ne sera réel sans une appropriation de celui-ci par les populations à la base. Ces réformes participent à l'enjeu fondamental qui consiste à ce que les citoyens redeviennent responsables de leur développement et non les assistés d'un Etat mais bien les partenaires de celui-ci dans une nouvelle conception et répartition de leurs rôles respectifs et dans un environnement favorable à l'initiative et à la valorisation des savoir-faire et des cultures locales. Ces réformes doivent également s'articuler avec une approche décentralisée de la coopération.
- * **l'appui au pouvoir législatif** dont la performance conditionne directement le processus démocratique. Cet appui doit permettre l'exercice d'un travail parlementaire indépendant et productif tant dans son rôle de contrôle du pouvoir exécutif que dans son rôle de législateur. Dans ce contexte, l'appui à la promotion du parlementarisme et la coopération parlementaire régionale pourraient constituer des voies permettant de renforcer l'efficacité des Parlements nationaux et de créer des liens forts entre Parlements d'une même région, ce qui à terme pourrait également contribuer à rendre plus effective la participation des membres des Parlements ACP à l'Assemblée paritaire ACP-CE.
- * **l'appui à la mise en place de mécanismes adaptés de contrôle et de suivi budgétaire** indispensables pour la nécessaire transparence des institutions en particulier et la bonne gestion des affaires publiques en général et notamment dans la passation des marchés publics.
- * **l'appui aux systèmes régionaux de protection des droits de l'homme et à leurs organes de contrôle** (notamment la Commission africaine des droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme).

(ii) L'éducation aux droits de l'Homme et éducation civique

7. Présentée comme une condition de l'épanouissement de l'individu et comme catalyseur des processus de démocratisation à l'article 26 de la Déclaration universelle et réitérée parmi les priorités dans la conclusion de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme. En conformité avec l'approche des NU, qui a fait de l'éducation des Droits de l'homme le thème de la décennie, l'éducation doit mettre un accent particulier sur les droits de l'Homme et les principes démocratiques. L'éducation civique participe directement à l'objectif d'appropriation du processus de démocratisation par les populations

Elle consistera à :

- * promouvoir une culture démocratique notamment dans les instances d'éducation en rapport avec les jeunes à travers des programmes institutionnels;
- * sensibiliser les citoyens sur leurs droits et leurs devoirs fondamentaux;
- * ouvrir le débat sur les modalités spécifiques de mise en oeuvre des principes démocratiques dans les pays concernés.

(iii) Le renforcement de la société civile et de la participation des femmes au processus de démocratisation et de développement

8. Aucune redéfinition des missions de l'Etat dans un contexte de démocratisation n'est possible sans le renforcement concomitant de la société civile. Ce renforcement suppose d'une part un développement institutionnel qui permette à des logiques et des mécanismes de limitation des pouvoirs d'exister et d'équilibrer sinon de "valider" le jeu démocratique, d'autre part de garantir la participation et l'égalité de toutes les composantes de la société: femmes, minorités, etc.

Dans ce contexte, l'accent est mis sur :

- * **L'appui aux médias libres et indépendants**, qui constituent une exigence incontournable pour l'édification d'un système pluraliste respectueux des principes démocratiques et une de ses principales manifestations. Cet appui peut se situer autour d'un certain nombre d'axes essentiels tels que la défense de la liberté de la presse (appui aux organisations nationales, régionales ou internationales et protection des victimes de violations), les aspects déontologiques de la profession (formation des journalistes, amélioration du cadre législatif et réglementaire), l'accès aux sources d'information (appui à la création de centres de documentation, échanges entre journaux et radios Nord/Sud et Sud/Sud, accès partagé entre plusieurs organes de presse à une agence internationale de presse ou une photothèque).
- * **Les questions de genre** revêtent une importance déterminante pour la réalisation de tous les objectifs en matière de développement durable dans les pays concernés. La prise en compte du rôle des femmes dans le processus démocratique pour un développement durable implique au préalable le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine ainsi que la lutte contre toute forme d'abus ou d'exploitation dont elles peuvent faire l'objet dans le cadre familial, sur le lieu de travail, dans la communauté ou dans la société. Cela présuppose notamment le développement de l'information sur leurs droits ainsi que la garantie d'accès à l'appareil judiciaire.

Par ailleurs, les processus de démocratisation en cours ou escomptés sont des occasions d'impliquer directement les femmes qui constituent plus de la moitié des populations concernées dans la vie politique nationale et locale. Il s'agit de les préparer à exercer leurs responsabilités à la fois d'électrices et de candidates potentielles. La résolution du Conseil du 20/12/1995 sur l'intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement a convenu à ce sujet de promouvoir, à tous les niveaux, le partage du pouvoir politique et la participation pleine et égale des femmes à la prise de décision. Toute dynamique de renforcement de la société civile doit inclure nécessairement les institutions ou groupements représentatifs des femmes dont le rôle dans le développement est indéniable, qu'il s'agisse des institutions sociales ou économiques, et favoriser l'accès des femmes à la prise de décision dans tous les secteurs.

- * La prise en compte des droits des minorités ethniques, religieuses et culturelles dans le but de contribuer à la stabilité politique et sociale du pays. A cet effet, la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme en 1993 a souligné l'importance de la protection et promotion des droits des personnes appartenant aux minorités, à savoir, entre autres, le droit à pratiquer sa propre culture et religion et utiliser sa propre langue.

(iv) Mesures de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption

9. La problématique de la bonne gestion des affaires publiques conditionne directement l'efficacité de l'aide et est intimement liée à la mise en oeuvre de certains des éléments essentiels.

Dans le cadre de la Communication de la Commission au Conseil sur les directives de négociation relatives à l'accord de partenariat pour le développement avec les ACP¹¹, il est dès lors proposé de faire de la bonne gestion des affaires publiques un élément essentiel du nouvel accord.

Plusieurs des mesures déjà citées dans le cadre du point II concernant la dimension d'effectivité et l'Etat de droit ainsi que les actions prioritaires identifiées ci-dessus auront un impact fort sur une amélioration de la bonne gestion des affaires publiques : il n'est dès lors pas nécessaire d'y revenir.

En revanche, dans le cadre spécifique de la bonne gestion des ressources, y compris les ressources d'aide au développement, une attention particulière doit être accordée à la lutte contre la corruption internationale.

Dans le cadre de l'OCDE, une convention à cet effet a été signée le 17.12.1997. La Commission a transmis au Conseil des Ministres une communication "sur la politique anti-corruption de l'UE"¹². Des débats internationaux se succèdent sur ce thème. La Coalition Mondiale pour l'Afrique, réunie à Maputo les 1er et 2 novembre 1997, y a consacré son débat.

Dans la lutte contre la fraude et la corruption la Communauté a développé une stratégie qui vise à combattre la grande délinquance financière au détriment des finances européennes. Un cadre

¹¹cf. footnote n° 10.

¹² COM(97) 192 final du 21.5.1997.

juridique nouveau a été mis en place pour la protection des intérêts financiers¹³ y compris dans le domaine pénal. Dans la mise en oeuvre de la coopération financière et technique avec les pays ACP, ces standards de protection de l'Union européenne contre la fraude et la corruption sont déjà pris en compte et seront renforcés.

La lutte contre la corruption implique des mesures de prévention ainsi que des sanctions, elle s'adresse tant à la corruption active qu'à la corruption passive, toute action risquant d'être inefficace si elle ne s'attaque pas à ces deux volets parallèlement.

La communication de la Commission citée plus haut a d'ores et déjà identifié un certain nombre de principes et d'actions devant faire l'objet de la politique intégrée de l'UE à cet égard. Dans ce cadre sont abordées notamment les questions de la pénalisation de la corruption internationale, la suppression de la déductibilité fiscale de la corruption et de l'amélioration des procédures relatives aux marchés publics sur base de la transparence et à l'efficacité des directives comptables. La communication aborde également la prévention de la corruption dans les pays tiers bénéficiant d'assistance communautaire.

Ces actions ont également reçu un soutien politique de la part du Conseil Européen, qui a adopté en juin 1997 un plan d'action de lutte contre le crime organisé, comportant, tant au plan interne à l'Union que dans les relations de celle-ci au niveau international, l'engagement de lutter contre la corruption et les pratiques qui la favorisent.

Dans le prolongement de ce qui précède, des lignes directrices pour une lutte contre la corruption dans le cadre de la politique de développement devraient s'articuler comme suit :

Mesures de prévention

10. Ces mesures consistent essentiellement à mettre en place des conditions de transparence visant la création d'un environnement intègre. Elles peuvent être multiples :

- * Mesures directes relatives à la réglementation, consistant essentiellement à apporter un appui (assistance technique) à l'élaboration de législations et de réglementations adaptées qui prennent en compte le problème de la corruption;
- * Mesures relatives aux moyens de contrôle, consistant à fournir une aide aux pays afin de mettre en place des institutions et des mécanismes de contrôle efficaces et indépendants : Cour des Comptes, Contrôle Général d'Etat, Institutions relatives aux marchés publics, audits internes et externes, etc.
- * L'amélioration de l'efficacité des clauses spécifiques anti-corruption dans les procédures relatives au financement du développement (FED) et la coordination avec le CAD et la Banque Mondiale à cet égard.
- * Le financement d'actions directes de lutte contre la corruption : envoi d'assistances techniques, financement de projets (séminaires, etc.) et d'institutions spécifiques (comme par

¹³ Règlements, convention et protocoles relatifs à la protection des intérêts financiers et convention corruption.

exemple la Cellule de moralisation de la vie publique récemment créée au Bénin) et d'ONG directement engagées dans ce combat.

- * La sensibilisation est un instrument important de lutte contre la corruption : aucune stratégie de lutte contre la corruption ne peut être menée si le phénomène n'est pas ouvertement dévoilé dans ses réalités ainsi que dans ses effets, en général et en particulier. Ceci passe nécessairement par un travail de communication à différents niveaux via les supports existants : des actions avec et sur les médias nationaux et internationaux, des actions de formation et d'information (séminaires, inclusion de ce volet dans certains programmes de formation, etc.). Ce volet d'actions de communication intéresse également les institutions elles-mêmes les plus concernées : services des douanes, Ministères des finances, etc. qui doivent intégrer des stratégies de communication associées à des programmes internes de lutte contre la corruption. Des actions de ce type, notamment en Ouganda, ont donné des résultats encourageants.
- * Des mesures incitatives visant à réduire la tentation de la corruption auprès des agents publics, incluant par exemple une partie de la rémunération liée au mérite et aux performances.
- * L'appui de la Communauté Européenne aux programmes d'ajustement structurels de la deuxième génération, au titre desquels une priorité est accordée à l'amélioration du fonctionnement de l'administration et des institutions publiques. Ces programmes comportent dès lors un volet relatif aux actions de réforme de la fonction publique et des systèmes de contrôle, notamment en matière anti-fraude, en y incluant l'examen de la définition des objectifs, des tâches et des ressources humaines.
- * L'UE, tout comme les pays ACP, doivent également mettre en place les moyens de prévenir les atteintes à l'Etat de droit et au dysfonctionnement des mécanismes économiques qui peuvent résulter de l'influence et de l'activité des groupes liés au crime organisé, agissant notamment via la corruption des fonctionnaires ou la participation à des activités économiques, en particulier celles relevant du secteur public ou para-public. A cet égard, l'UE et les pays ACP devront s'engager notamment à stimuler, ratifier et mettre en oeuvre les conventions internationales en matière de lutte contre la corruption, contre les activités illicites et plus généralement celles contribuant à la lutte contre la criminalité organisée internationale.

Des sanctions

11. Quoique l'approche négative ne soit pas privilégiée, aucune politique de lutte contre la corruption ne sera efficace sans l'existence de sanctions précises et opérationnelles :

- * L'introduction claire de mécanismes de sanctions disciplinaires des agents de la fonction publique, en cas de mauvaises pratiques notamment.
- * La définition claire des crimes de fraude et de corruption dans les lois nationales et l'application de ces lois.

- * La protection des aviseurs de fraude. Ceci doit faire l'objet d'un point particulier du Code d'Intégrité destiné aux agents et institutions impliqués dans l'aide au développement.
- * L'établissement, dans le respect du droit communautaire et en particulier des principes de la directive en matière de protection des données à caractère personnel, d'une liste "noire" par la Commission. Cette liste comprendrait les noms, références et griefs particuliers retenus contre toutes les entreprises, institutions et particuliers ayant été directement impliqués dans une pratique de corruption dans le cadre des procédures d'adjudication ou d'exécution des contrats et marchés relatifs à la coopération au développement. Les critères et modalités d'établissement d'une telle liste sont actuellement à l'étude au sein des services de la Commission.

C. La clause de non-exécution

12. L'approche de la Communauté Européenne dans les domaines politiques de coopération est, à l'instar des autres domaines, principalement une approche positive. Cette approche s'accompagne toutefois de la possibilité de prendre des mesures appropriées en cas de manquement à une obligation concernant l'un des éléments essentiels de la Convention de Lomé.

L'article 366bis de la Convention explicite la marche à suivre dans ces cas et précise les "moments" et les "acteurs" de ce processus, tout en prévoyant une consultation entre les parties sur base paritaire avant toute prise de mesure, sauf en cas d'urgence.

Pour la mise en oeuvre d'un tel dispositif, il est nécessaire de pouvoir évaluer le manquement à une obligation en matière de respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. La décision d'engager des consultations avec un pays dépendra d'une appréciation politique au cas par cas mais cette appréciation devrait tenir compte d'une analyse approfondie de la situation du pays concerné.

13. Outre les résolutions et les rapports dont il est fait mention au point III, (i) para. 2, cette analyse devra prendre en compte les rapports faits par les chefs de délégations des Etats membres et de la Commission. Elle devra se fonder sur un certain nombre d'éléments permettant de connaître l'évolution du pays en matière de respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit et de progression dans la voie de la démocratisation, afin de pouvoir mieux apprécier le recul ou le non respect d'un ou de plusieurs éléments essentiels. Une telle appréciation est importante dans le contexte des consultations entre les parties qui sont effectuées "en vue d'examiner de façon approfondie la situation et, le cas échéant d'y remédier".

Elle doit également permettre d'identifier les mesures à prendre pour rétablir, voire améliorer la situation qui a provoqué la violation d'un des éléments essentiels.

14. L'art. 366bis établit que si malgré tous les efforts déployés, aucune solution n'est trouvée, des mesures appropriées pourront être prises par la partie qui a invoqué la violation. À cet égard, il est spécifié que la suspension de l'application totale ou partielle de la Convention peut être envisagée dans le cadre de ces mesures, étant entendu que "la suspension devrait être un dernier recours". Les mesures appropriées visent à exercer une pression afin d'améliorer la situation qui a incité l'invocation de l'article 366bis. Cet objectif doit être réalisé tout en tenant compte du besoin de perturber le moins possible le fonctionnement de la Convention. La décision sur les mesures

appropriées doit, dans la mesure du possible être accompagnée de mesures positives d'intérêt immédiat destinées à créer un cadre favorable pour assurer le rétablissement et l'amélioration de la situation.

Bien qu'il soit difficile de préciser ces mesures en dehors du contexte particulier dans lequel elles doivent s'appliquer, un certain nombre de critères peut toutefois leur être appliqué :

- * la mesure sera proportionnelle à la violation;
- * dans le choix de ces mesures il est crucial d'éviter de pénaliser la population ; en outre, de telles mesures devraient s'accompagner d'actions accrues directement en faveur de cette population; ainsi, si la mesure prévoit la suspension de la coopération, il sera opportun d'examiner au cas par cas les projets en cours afin de déterminer ceux qui ne devraient pas être affectés car bénéficiant directement aux couches les plus défavorisées de la population.
- * la décision sur les mesures appropriées doit être coordonnée et cohérente avec les mesures adoptées par les Etats membres;

15. La problématique du manquement ou de la violation d'un des éléments essentiels devra être reliée enfin à celle de la **prévention de ces violations, elle-même liée à la prévention des conflits**. Un recul en matière de respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'Etat de droit implique la mise en cause de la légalité d'un système et la possibilité des résolutions pacifiques des tensions et conflits à l'intérieur d'un pays.

D. Conclusion

16. L'ensemble des éléments repris ci-dessus permet d'établir un cadre opérationnel concret qui devra inspirer le dialogue entre l'UE et les ACP ainsi que la programmation et la mise en oeuvre des moyens financiers prévus spécifiquement dans ce contexte, mais aussi influencer la mise en oeuvre de programmes FED en créant un environnement institutionnel efficace, transparent et équitable.

**Principales étapes dans la prise en compte des Droits de l'homme,
principes démocratiques et Etat de droit dans les relations extérieures**

Dispositions dans le Traité

1. Le Traité sur l'UE entré en vigueur le 1er novembre 1993 a inscrit **pour la première fois** le respect des Droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit comme élément essentiel de l'appartenance à l'UE et comme principe de base de son action. (art. F2)

L'article 130 U du Traité de la Communauté Européenne établit également un lien étroit entre la politique de développement, les principes démocratiques, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme en spécifiant que "la politique de la Communauté (dans le domaine de la coopération au développement) contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ces dispositions représentent un tournant important dans l'histoire de la Communauté et reflètent son évolution vers une entité politique, consciente de ses responsabilités internationales dans ces domaines.

Evolution de la prise en compte des Droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gestion des affaires publiques dans les relations extérieures

2. Dans la résolution du Conseil du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement, le Conseil rappelait que le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et l'existence d'institutions politiques efficaces, responsables et bénéficiant d'une légitimité démocratique sont le fondement d'un développement équitable ; il soulignait par ailleurs son attachement aux principes de la démocratie représentative, de l'Etat de droit, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme.

Cette résolution prolongeait et précisait la déclaration des Ministres des Affaires Etrangères de la Communauté sur les droits de l'homme du 21 juillet 1986 qui affirmait que le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme constituent un facteur essentiel des relations internationales et l'une des pierres angulaires de la coopération européenne.

La même résolution introduisait également la notion de bonne gestion publique en se référant à certains principes généraux de gestion sans lesquels il ne peut exister de développement équitable, efficace ni durable et dont le respect jouera également un rôle décisif dans les relations entre la Communauté, ses Etats membres et les Etats ACP en matière de coopération au développement.

Le 18 novembre 1992, une deuxième résolution rappelait la résolution de 1991 et précisait certains éléments de sa mise en oeuvre qui devait faire l'objet d'un examen annuel par le Conseil. Une autre résolution relative au développement humain et social réaffirmait en novembre 1996 l'importance de la promotion de la bonne gestion des affaires publiques dans le cadre d'un développement centré sur l'Homme.

3. Dans sa résolution sur la démocratie, les droits de l'homme et le développement dans les pays ACP adoptée le 31 mars 1993 à Gaborone, l'Assemblée paritaire ACP-CE invitait le Parlement et la Commission à prendre des mesures positives d'accompagnement en faveur des pays ACP engagés dans le processus démocratique ainsi qu'à arrêter les critères et les moyens à employer pour évaluer dans quelle mesure la démocratie et les droits de l'homme sont respectés.

4. Le Conseil Affaires Générales a, en mai 1995, pris note de la communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des Droits de l'homme dans les accords entre la CE et les pays tiers¹⁴ et a approuvé un dispositif à insérer à cet effet dans tous les accords conclus par la CE avec ces pays. Cette décision vise à rendre plus uniforme et cohérente au niveau de l'UE l'approche en matière des Droits de l'homme et des principes démocratiques. En application de cette décision, tous les accords de coopération, d'association ou de libre échange conclus par la Communauté avec les pays tiers contiennent désormais une clause relative au respect des droits de l'homme. La portée de cette clause s'inspire de la Déclaration Universelle des droits de l'homme adoptée à l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa résolution 217A (III) du 10 décembre 1948.

¹⁴ COM(95) 216 final du 23.5.1995

ISSN 0254-1491

COM(98) 146 final

DOCUMENTS

FR

11 06 01

N° de catalogue : CB-CO-98-156-FR-C

ISBN 92-78-31999-6

Office des publications officielles des Communautés européennes
L-2985 Luxembourg