

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

Un Peuple – Un But – Une Foi



**Office National de Lutte  
contre la Fraude et la Corruption**

-----

## **RAPPORT RELATIF A L'CELEBRATION DE LA 5<sup>ème</sup> JOURNEE AFRICAINE DE LUTTE CONTRE LACORRUPTION**



**ENA, LE 12 JUILLET 2021**

## **INTRODUCTION**

Dans le cadre de la célébration de la 5<sup>ème</sup> Journée Africaine de lutte contre la corruption, l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) a organisé le lundi 12 juillet 2021, à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) de Dakar, un panel sur le thème retenu par l'Union Africaine: « **Les Communautés Economiques Régionales (CER) : acteurs essentiels de la mise en œuvre de la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption** ».

La manifestation était présidée par **Madame Seynabou NDIAYE DIAKHATE**, Présidente de l'OFNAC. Y ont pris part également les représentants des différents départements ministériels, des établissements publics, d'organisation de la société civile, les membres de l'Assemblée et les Chefs de Départements et de services de l'OFNAC. En raison du contexte de pandémie du covid 19 au Sénégal, le nombre de participants a été restreint.

Il convient de rappeler que la Journée Africaine de lutte contre la corruption, célébrée annuellement le 11 juillet, est un événement stratégique inscrit au calendrier de l'Union africaine (UA) et commémorant le jour d'adoption de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption.

Ainsi, le panel organisé dans le cadre de cette journée avait pour but d'échanger sur le rôle des Communautés Economiques Régionales (CER) dans la mise en œuvre de ladite convention. Plus spécifiquement, il s'agissait de :

- partager le contenu de cet instrument normatif de prévention et de lutte contre la corruption dans les Etats africains ;
- faire l'état de mise en œuvre de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption ;
- mettre en exergue le rôle de la CEDEAO comme acteur important de la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption ;
- faire des recommandations pour l'implication de la CEDEAO dans la mise en œuvre de ladite convention.

Trois temps ont rythmé le déroulement de la célébration de cette journée : i) la cérémonie d'ouverture ; ii) la présentation des communications au panel ; iii) les recommandations et iv) la clôture.

## **I. LA CEREMONIE D'OUVERTURE**

Dans son discours d'ouverture, Madame la Présidente de l'OFNACs'est réjoui de la tenue de la 5<sup>ème</sup> Journée Africaine de lutte contre la corruption, en dépit du contexte de recrudescence de la pandémie du COVID 19 au Sénégal ; ce qui a permis d'entrevoir un format d'organisation limitant les participants.

Elle précisa le sens accordé à cette journée commémorative de l'adoption de la Convention de l'Union africaine qui est de sensibiliser davantage les sociétés africaines sur les effets destructeurs de ce fléau mondial qu'est la corruption.

Madame la Présidente de l'OFNAC a rappelé que la corruption est devenue l'un des défis majeurs de bonne gouvernance et de développement auquel l'Afrique est confrontée.

En mettant en place des dispositifs communautaires, de coopération, de prévention et de répression, à l'exemple de la Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUAPLC), adoptée à Maputo le 11 juillet 2003, l'Union Africaine concourt à protéger les sociétés et à endiguer ce fléau.

Par la ratification de ces chartes, certains pays africains comme le Sénégal ont renforcé leur engagement en faveur de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit, ainsi que des valeurs de transparence, d'intégrité, de participation et de responsabilité.

Toutefois, elle avertit que les défis restent énormes. Eu égard au « contexte de mondialisation marqué par le développement des technologies, la corruption et les activités criminelles sont en passe de devenir un désastre mondial aux conséquences fâcheuses sur les droits économiques, sociaux et politiques des personnes et sur les économies des Etats », comme indiqué dans l'exposé des motifs de la loi n°2007 - 09 autorisant le Président de la République du Sénégal à ratifier la CUAPLC.

Après avoir rappelé les objectifs et les missions de l'institution qu'elle préside, Madame la Présidente de l'OFNAC a souligné que les actions menées pour les atteindre sont le baromètre le plus crédible des efforts

menés quotidiennement par l'Office en vue d'être en conformité totale avec les principes de l'Union Africaine et du Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption.

De même, des dispositifs de veille et d'alerte, de prévention, d'information et de communication sont, à chaque fois, envisagés pour cristalliser les actions et les indicateurs de performance.

L'illustration la plus éloquente en est l'élaboration et l'adoption récente de la Stratégie nationale de Lutte contre la Corruption au Sénégal à l'horizon 2024.

Abordant le thème de cette 5<sup>ème</sup> Journée, Madame la Présidente de l'OFNAC a salué la création, en 1991 à travers le Traité d'Abuja, des **Communautés Economiques Régionales (CER)** sur l'ensemble des grandes régions géographiques du continent africain.

Elle précisa que ces CER sont des piliers indispensables de l'intégration économique en Afrique et des acteurs clés travaillant avec l'Union africaine pour garantir la paix et la stabilité dans leurs régions respectives.

De ce point de vue, les CER devraient s'engager à améliorer les conditions de vie des africains en mettant en œuvre des politiques qui favorisent le progrès et le développement du continent ; d'où donc leur rôle important et leur nécessaire implication dans la mise en œuvre de la Convention Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

## **II. PRESENTATION DES COMMUNICATIONS AU PANEL.**

Le panel a enregistré trois communications modérées par le **Professeur Sidy Alpha NDIAYE.**

### **2.1. Première communication sur : « La Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption : Un instrument de prévention et de lutte contre la corruption » par le Professeur d'université, M. Ousmane KHOUMA.**

Dans son exposé, le Pr Ousmane Khouma a donné un aperçu général de la Convention de l'Union africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (CUAPLC) adoptée le 11 juillet 2003 et ratifiée en 2007 par l'Etat du Sénégal. Il précisa que le contexte normatif de cette convention est tributaire du contexte international notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption et la Charte africaine des Droits de l'Homme.

De même, Pr Khouma s'est davantage appesanti sur les articles 2 et 4 qui interpellent les objectifs et les champs de ladite convention.

Revenant sur le rappel définitionnel de la corruption, il a signalé l'incomplétude du sens donné à ce terme au détriment d'une conceptualisation plus systémique et considère que c'est une catégorisation d'actes de corruption qui en est plutôt faite dans le champ lexical. Il a rappelé les deux formes de corruption identifiées, celle dite passive et celle active.

Deux idées fondamentales ont constitué la matrice de l'exposé du Pr Khouma à savoir les enjeux et l'applicabilité de la CAPLC.

Pour ce qui relève des enjeux, il a précisé qu'il existe des liens intrinsèques entre la corruption et le développement, l'état de droit, la démocratie, les crimes organisés ainsi que les intérêts essentiels d'un Etat.

Des moyens de lutte contre la corruption ont été préconisés notamment :

- la transparence, l'équité et l'efficacité dans les procédures de recrutement dans la fonction publique ;
- la déclaration des biens des agents publics ;
- l'établissement de code de conduite et le respect de la déontologie ;
- l'efficacité dans la passation des marchés publics suivant les directives communautaires (cas UEMOA) ;
- la transparence dans les règles de financement des partis politiques ;
- l'adoption de mesures légales et réglementaires dans le secteur privé ;
- l'institution par les Etats d'organes de prévention et de lutte contre la corruption...

Concernant l'applicabilité de la convention, Pr Khouma a convoqué l'article 22 qui stipule un mécanisme de suivi. A ce niveau, les Etats ont le devoir de rapporter les obligations qui sont les leurs pour les conventions ratifiées. Par contre, pour l'applicabilité devant le juge, le principe de l'effectivité des droits reste tributaire de l'office des juges en la matière ; mais il est à signaler qu'il n'y a pas assez de dialogue entre les juges nationaux et les juges africains.

Pour clore son exposé, le conférencier a proposé des recommandations consignées dans la troisième partie du présent rapport.

## **2.2. Deuxième communication sur :« L'Etat de mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption (CUAPLC) » par M. Moustapha KÂ, Magistrat.**

Le conférencier a campé son intervention sur deux principaux points : a) la mise en œuvre perfectible de la CUAPLC tenant compte des mesures des organes de prévention et de répression contre la corruption ; b) le rôle substantiel joué par la société civile et les médias dans cette lutte contre la corruption.

M. KA interpelle les magistrats qui appliquent la sanction et l'agent public ou le fonctionnaire qui sont les destinataires de la norme, avec les usagers du service public.

Les intérêts sont multiples car ils renvoient à un enjeu démocratique, de consolidation de l'Etat de droit et d'assainissement des finances publiques.

Il a signalé qu'il existe une dualité du cadre normatif en la matière :

- Un cadre normatif national avec :
  - le code des marchés publics ;
  - la loi sur la déclaration de patrimoine du 2 avril 2014 (qui vise à prévenir et lutter contre l'enrichissement illicite) ;
  - l'article 25-3 de la constitution (loi constitutionnelle 2016) : « Tout citoyen a le devoir de défendre la patrie contre toute agression et de contribuer à la lutte contre la corruption et la concussion »... ;
- Un cadre normatif régional et international.

Revenant sur l'état de la corruption au Sénégal, M. KA a émis deux appréciations :

- une appréciation empirique positive se basant sur les rapports de l'OFNAC de 2016 et 2018 signalant que 93% au moins des sénégalais disent connaître les cas de corruption.
- Une appréciation plus critique qui placerait le Sénégal dans la zone rouge. Tous les pays de la CEDEAO à l'exception du Cap-Vert sont d'ailleurs dans la zone rouge.

La zone rouge correspond à la situation alarmante des Etats qui sont en dessous de la moyenne de 50 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency international.

En outre, seule la moitié des agents publics concernés déclarent leur patrimoine.

En ce qui concerne la qualification criminelle de la corruption, M. KA a fait savoir que la criminalisation met l'accent sur les actes comme les pots-de vin et le détournement des fonds publics, le trafic d'influence, la dissimulation et le blanchiment du produit de la corruption, les délits commis pour soutenir la corruption comme le blanchiment d'argent et l'obstruction à la justice.

Comme acquis non négligeables, le Sénégal a mis en place des organes de répression qui méritent d'avoir des pouvoirs plus accrus : l'OFNAC, la Cour des Comptes, la CREI, la CENTIF, l'IGE...

Le conférencier a préconisé des propositions de recommandations pertinentes présentées dans la 3<sup>ème</sup> partie du présent rapport.

### **2.3. Troisième communication sur : « La CEDEAO : Acteur essentiel de la mise en œuvre de la Convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la Lutte contre la Corruption » par Monsieur Alioune SALL, Professeur d'Université, ancien Vice-Président de la Cour de justice de la CEDEAO**

Présentant les grandes lignes du Protocole de la CEDEAO sur la lutte contre la corruption adopté le 21 décembre 2001, le Pr Alioune Sall a rappelé que cet instrument normatif a pour objectif de renforcer les mécanismes effectifs pour prévenir, supprimer et éradiquer la corruption dans chacun des Etats parties grâce à la coopération entre eux.

Il appelle à l'harmonisation de la part des Etats parties de leurs lois nationales sur la lutte contre la corruption pour permettre l'adoption de mesures préventives efficaces contre la corruption et des sanctions proportionnelles et dissuasives.

Le Protocole prévoit des mesures préventives dans les secteurs public et privé et exige que des autorités nationales indépendantes de lutte contre la corruption soient mises en place, maintenues et renforcées.

Il exige aussi la criminalisation de toute une gamme d'infractions concernant les agents publics ou les employés des sociétés du secteur privé et fait obligation aux Etats parties d'interdire et de sanctionner la corruption des agents publics étrangers.

Le Pr SALL précisa les deux obligations majeures contenues dans ce protocole :

- l'obligation pour les Etats d'établir leur compétence territoriale ou personnelle ;
- et l'obligation de poursuivre ou d'extrader.

Le Protocole procure par ailleurs un cadre de coopération internationale qui pourrait améliorer l'entraide en matière de détection et de répression au sein de l'Afrique de l'Ouest ainsi qu'avec d'autres parties de l'Afrique. Il prévoit un cadre pour la confiscation et la saisie des avoirs et l'extradition.

Le Protocole préconise également l'établissement d'une Commission technique anticorruption pour surveiller l'application au niveau à la fois national et sous régional.

Il est à rajouter également d'autres textes importants existant dans la sous-région ouest africaine, signalés par le conférencier. On peut citer :

- la Directive UEMOA de 2009 portant Code de la transparence dans l'espace de l'UEMOA. L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. Cette directive comporte quelques principes : la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité ; la publicité des opérations financières publiques ; l'information du public ; l'intégrité des différents acteurs, *etc.*
- la Directive UEMOA 2005 portant passation, exécution, règlement des marchés publics. Ses orientations postulent la bonne gestion des affaires publiques, l'amélioration de la productivité de la dépense publique, le renforcement de l'efficacité de la lutte contre la corruption, la promotion des petites et moyennes entreprises, la consolidation des échanges intracommunautaires, le développement de la convergence économique à travers le développement des marchés publics et garantir des voies de recours efficaces. Elles promeuvent deux logiques qui sont au cœur des mutations nouvelles des finances publiques : la transparence et la performance.

Clôturent son exposé, Pr SALL a affirmé, en le démontrant, que la CEDEAO, du fait de son statut de Communauté Economique (CER), peut être un rouage déterminant pour la lutte contre la corruption en Afrique en sus de son rôle de moteur d'intégration économique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

#### **2.4 Les enseignements à tirer des communications et des échanges**

Les exposés et les débats qui s'en sont suivis lors de ce panel renseignent sur quelques dialectiques agitées soit explicitement soit implicitement.

## **A. Corruption et Etat de droit**

La corruption a un effet négatif sur le fonctionnement des institutions démocratiques. On ne peut imaginer un Etat de droit avec un taux de corruption élevé car il ne se résume pas à la mise en place d'institutions ni à la réalisation formelle de la séparation des pouvoirs et non plus à l'existence de textes.

Pour mesurer l'Etat de droit, il faut interroger les pratiques, le degré d'intériorisation des normes posées par les populations et en cela le niveau du taux de corruption renseigne sur le degré d'adhésion à l'Etat de droit.

## **B. Corruption et droit international public**

Trois échelles de normativité ont fait l'objet de discussions : les niveaux international, régional et sous régional.

En effet, la corruption est un problème transnational à l'instar de l'environnement, du terrorisme et des conflits armés.

La Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC), entrée en vigueur en 2005, mesure l'évolution de la question au niveau international.

Il s'agit d'un instrument contraignant, de portée universelle, de lutte contre la corruption, avec un nombre importants d'États parties : 170 États signataires environ actuellement.

## **C. Que faut-il faire, en matière de lutte contre la corruption, pour davantage consolider l'Etat de droit et la démocratie ?**

Un rappel pédagogique a été fait: les conventions qui visent à prévenir et lutter contre la corruption ne secrètent pas de mécanismes répressifs proprement dits. La justification théorique à cette insuffisance renvoie aux limites congénitales du droit international pénal car la répression pénale est in fine une affaire d'Etat et une manifestation de leur souveraineté.

## **III. LES RECOMMANDATIONS ISSUES DU PANEL**

Suite aux riches communications des conférenciers et aux échanges pertinents des participants, il en est ressorti les recommandations suivantes :

- les faits de corruption doivent relever de la compétence universelle : ériger la corruption en crime international au même titre que le

- noyau dur des crimes internationaux classiques (crime de guerre, crime d'agression, crime contre l'humanité et génocide) ;
- allonger la prescription en la matière à une condamnation de sept (7) ans : pour lutter contre l'impunité ;
  - renforcer la coopération internationale et l'entraide judiciaire ;
  - renforcer les pouvoirs et les moyens (humain, financier...) de l'OFNAC et donc revoir la loi de 2012 qui l'institue ;
  - adopter une législation sur la saisie, la confiscation, le recouvrement et la gestion des avoirs illicites et mettre en place un organisme chargé de la gestion et du recouvrement desdits avoirs ;
  - adopter une législation sur la protection des dénonciateurs, des lanceurs d'alerte, des témoins et des victimes de faits de fraude, de corruption ou d'infractions assimilées ;
  - promouvoir la dématérialisation du système de paiement des contraventions ;
  - rendre plus transparente l'identification des agents en uniforme préposés à la circulation;
  - assainir l'environnement politique en adoptant une loi sur la transparence du financement des partis politiques ;
  - finaliser et adopter le projet de loi sur l'accès à l'information ;
  - incriminer la corruption dans le secteur privé (rien n'est prévu pour les dirigeants d'entreprise par exemple) ;
  - encourager le civisme des citoyens par la sensibilisation dans les programmes scolaires ;
  - prendre davantage en compte les abus de fonction au Sénégal ;
  - corriger les éléments de non-conformité en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
  - transposer les directives de 2011 sur le contrôle du régime financier des collectivités locales sur la législation du Sénégal ;
  - inviter l'IGE à partager ses rapports avec les autorités juridictionnelles ;
  - parachever le code d'éthique et de déontologie au sein du Ministère de la Fonction publique.

#### **IV. CLÔTURE**

Dans son allocution de clôture, la Présidente de l'OFNAC, **Mme Seynabou NDIAYE DIAKHATE**, a exprimé sa satisfaction pour le bon déroulement du panel qui fut un moment d'échanges, un temps de communication

pertinent et de plaider clé dans la lutte contre la corruption en Afrique et au Sénégal.

Elle a fait remarquer que la convention de l'Union Africaine sur la Prévention et la lutte contre la corruption est à davantage vulgariser, à mettre en œuvre par les Etats parties prenantes et à faire évoluer dans le temps.

De même, elle a préconisé une amélioration substantielle par une réforme de l'environnement légal, réglementaire et juridique du Sénégal en matière de lutte contre la corruption et des infractions assimilées dans les secteurs public et privé.

Face au poids que représente la corruption dans les Etats africains, la Présidente de l'OFNAC en appelle à plus d'engagement et d'implication des organisations de la société civile, du secteur privé, des médias, du Parlement, de l'ensemble des institutions publiques et des collectivités locales pour que les solutions et les stratégies préconisées soient mises en œuvre à grande échelle.

Ainsi, les Etats affectés par la corruption doivent mettre en œuvre des politiques publiques volontaristes intégrées, multisectorielles, répressives et décentralisées.

Par la célébration annuelle de cette journée, l'Union Africaine vise à renforcer l'état de droit et des institutions solides pour soutenir la démocratie et la croissance économique dans les pays africains.

Terminant son propos, la Présidente de l'OFNAC a remercié les conférenciers et les participants pour leur contribution qualitative et a rassuré du suivi des fortes recommandations issues de cette 5<sup>ème</sup> journée africaine de lutte contre la corruption.