

Examen du MII, constatations et recommandations

Prof. Michelo Hansungule¹

Le rapport d'examen final (26 septembre 2009)

¹ Professeur au Centre des droits de l'homme, Faculté de droit de l'Université de Pretoria en Afrique du Sud. Membre de la Commission internationale des juristes (CIJ) L'auteur effectue ce travail en tant que "Consultant indépendant" pour le MII. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de leur auteur et ne sauraient être attribuées à l'organisation pour laquelle il travaille.

J'ai commencé à m'intéresser aux mécanismes de responsabilité de manière presque fortuite. En 1999, du temps où j'étais encore basé à l'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire de l'Université de Lund (Suède) une idée nous est venue d'organiser un séminaire sur le Panel d'inspection de la Banque mondiale auquel nous inviterions les membres du Panel d'inspection, les membres du Conseil, la Haute Direction et le personnel de la Banque à venir faire des communications en vue d'un partage d'idées et d'un échange d'expériences sur le Panel d'inspection à propos de l'obligation de la Banque de rendre compte. A ce moment, le Panel d'inspection était encore perçu dans les milieux universitaires comme une avancée majeure au niveau de l'image de la Banque mondiale. A l'Institut Raoul Wallenberg, le personnel et les étudiants ont dans l'ensemble bien accueilli l'initiative, mais ont été déçus d'apprendre que le Panel d'inspection n'était pas un mécanisme qui obligeait à rendre compte des violations des droits de l'homme. Le Conseiller juridique général d'alors, l'Egyptien Ibrahim Shihata, l'un des hauts dirigeants de la Banque à avoir assisté au Séminaire de Lund et à y avoir fait une présentation, avait déjà abordé la question des droits de l'homme dans le contexte de la Banque mondiale, lorsqu'il répondait en ces termes à des universitaires, des politiciens, et des dirigeants d'ONG qui avaient suggéré que la Banque reconnaisse la pertinence et l'importance des droits politiques et de la démocratie : " son opinion officielle à la Banque est qu'à son avis, la Banque n'est en principe pas autorisée à s'ingérer dans les affaires politiques entre un pays membre et ses citoyens. Cependant un cas grave de violation des droits politiques individuels qui prend des proportions inquiétantes, pourrait s'imposer comme un impératif qui appelle des décisions de la part de la Banque. Cela pourrait être le cas si la violation avait directement des répercussions économiques graves ou si elle débouchait sur la violation des obligations internationales de la Banque (Ibrahim F. L. Shihata, La Banque mondiale et les droits de l'homme, dans la Commission internationale des juristes, Rapport du Séminaire régionale sur les droits économiques, sociaux et culturels, Abidjan 1998 (1999) à la page 145). Ceci en effet est contredit entre autres par Gudmundur Alfredson cité ci-après pour qui la Banque devrait soutenir les droits de l'homme en tant que principe international. Ce séminaire a néanmoins connu un franc succès. J'ai fait une communication sur : l'Accès au Panel – *La notion de Partie affectée, les questions d'intérêt collectif et matériel, dans le Panel d'inspection de la Banque mondiale : une procédure de plaintes différente, 143-166 (G. Alfredson & Rolf Ring eds , KluwerLaw International, 2001.* Ironiquement, il se trouve que ceci (accès au MII) est l'un des défis majeurs du MII. Comme indiqué ici, cette communication a été par la suite publiée dans un livre et fait depuis lors l'objet de plusieurs commentaires de la part des intellectuels et des militants des droits de l'homme.

SIGLES ET ABREVIATIONS

| | |
|------|--|
| BAD | Banque africaine de développement |
| BAsD | Banque asiatique de développement |
| CRMU | Unité de vérification de la conformité et de médiation |
| OSC | Organisation de la société civile |
| MII | Mécanisme indépendant d'inspection |
| ONG | Organisation non gouvernementale |

Table des matières

1. Résumé analytique
2. Méthodologie
3. Principales recommandations
4. Introduction générale
5. Accès au MII pour les populations et les communautés affectées par le projet
6. Conditions de préparation et de soumission d'une requête/plainte
7. Protection des requérants, politiques de dénonciation
8. Vulgarisation du MII, notamment des informations dans les documents de projet
9. Importance de la fonction de Président du Ficher d'Experts, et rôle du Président dans l'examen des plaintes rejetées par le Directeur de CRMU
10. Politiques du Groupe de la Banque soumises à vérification de la conformité
11. Présentation des rapports d'inspection du Panel et des plans d'action de la Direction aux Conseils d'administration ou au Président
12. Composition des Panels d'inspection, etc.
13. Modalités et conditions de service du personnel de CRMU et des Experts du MII, et processus de recrutement et de sélection des Experts
14. Considérations spirituelles/culturelles dans le développement
15. Consultations
16. Médiation au niveau des problèmes à régler suite à la vérification de la conformité
17. Techniques traditionnelles africaines de médiation
18. Conclusions

1. Résumé analytique

L'année 2009 marque le troisième anniversaire de la création historique par la BAD du Mécanisme indépendant de vérification de la conformité et de médiation (MII). Ces trois dernières années, les institutions du MII, notamment le Fichier d'Experts et la CRMU, ont été créées et sont devenues opérationnelles.

Le MII met en place un mécanisme solide qui permet aux personnes affectées par un projet financé par une entité du Groupe de la Banque, d'introduire soit par elles-mêmes soit par le biais de leurs représentants, une requête alléguant que leurs droits ou leurs intérêts ont été, ou risquent d'être directement lésés par le non-respect, par l'entité concernée du Groupe de la Banque, de ses propres politiques et procédures en la matière. Cela s'applique à la fois aux projets garantis par l'Etat, financés par les entités du Groupe de la Banque, et aux projets du secteur privé non garantis par l'Etat, même si dans ce dernier cas, il ne s'agit que des politiques et garanties sociales et environnementales.

Outre la mise en place des institutions du mécanisme, les trois premières années ont permis à toutes les personnes impliquées dans l'exercice d'apprendre beaucoup de choses en si peu de temps. Toutefois, trois requêtes ont déjà été reçues de la part des représentants des parties affectées. Pour l'une d'entre elles, le cycle de vérification de la conformité est achevé tandis que pour les deux autres affaires enregistrées, il s'agit de médiation. Par conséquent, bien qu'étant encore à ses débuts, le mécanisme a lentement commencé à fonctionner et il est tout à fait opportun de le passer en revue, au regard de l'expérience acquise ces trois dernières années, et à la lumière des attentes légitimes.

L'une des principales conclusions de l'examen est de ne pas changer fondamentalement la plupart de ce que le MII offre, parce qu'il vient de commencer à fonctionner et donc, la plupart de ses règles sont encore à éprouver. Néanmoins, l'examen permet de revoir le mécanisme dans le but d'y apporter des améliorations.

2. Méthodologie

La présente étude a été en grande partie le fruit d'une recherche documentaire, des interviews et des échanges dans une perspective comparative et analytique. Les informations utilisées sont pour la plupart recueillies sur Internet surtout sur le site web du Groupe de la Banque, sur celui du MII, sur ceux des différents mécanismes de responsabilité, auprès du Centre d'information du Groupe de la Banque et de la Bibliothèque de la Banque à l'agence temporaire de relocalisation à Tunis (Tunisie).

Lors de sa première visite à l'Agence temporaire de relocalisation en août 2009 ; le Consultant a entrepris une série d'interviews et de discussions avec les hauts responsables de la Banque. Au nombre des personnes que le Consultant a rencontrées, figurent les Vice-présidents, les Administrateurs représentant plusieurs pays membres de la Banque et leurs Conseillers, les Directeurs de département et leur personnel, les Experts du MII, le Directeur de CRMU et son personnel. Parallèlement il a consulté de hauts responsables politiques de pays membres du Groupe de la Banque ; des responsables d'Organisations non gouvernementales (ONG), des professionnels, des étudiants et des auditeurs du Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria et ceux d'autres universités, ainsi que des personnes privées, etc.

Après avoir reçu les commentaires des Experts du MII et du personnel de CRMU sur le premier projet, le Consultant a entrepris sa seconde visite à la Banque en septembre 2009. Cette visite visait à engager une discussion informelle avec le Conseil d'administration. Les résultats de cette consultation serviront de base à la version révisée qui sera communiquée au public en particulier aux parties prenantes pour leurs commentaires. Après quoi, le Consultant préparera le rapport définitif.

Les Termes de référence pour la révision sont *entre autres* :

- L'Accès du MII aux populations et aux communautés affectées par le projet
- Les Conditions de préparation et de soumission d'une requête/plainte
- La protection des requérants, à savoir l'applicabilité de la politique en matière de dénonciation
- La vulgarisation du MII, notamment des informations dans les documents de projet
- L'importance de la fonction de Président du Ficher d'Experts, et le rôle du Président dans l'examen des plaintes rejetées par le Directeur de CRMU
- Les politiques du Groupe de la Banque soumises à vérification de la conformité
- La présentation aux Conseils d'administration ou au Président, des rapports d'examen du Panel d'inspection et des plans d'action de la Direction
- La composition des Panels d'inspection, etc.
- Les modalités et conditions de service du personnel de CRMU et des Experts du MII. Et processus de recrutement et de sélection des Experts

3. Principales recommandations

1. Les Conseils devront élaborer une stratégie visant à insuffler dans les esprits des communautés locales des zones de projet, le sens de l'appropriation des projets financés par la Banque.
2. Les instruments du MII devront être revus en vue de rendre le mécanisme plus convivial, plus efficient et plus efficace.
3. Une résolution visant à les clarifier ou à les amender devra être adoptée en vue de définir les termes utilisés dans le mécanisme
4. Le Groupe de la Banque devra consacrer davantage de ressources au travail de vulgarisation du programme dans le cadre de CRMU
5. Des politiques et procédures pertinentes du Groupe de la Banque devront être rendues effectivement disponibles et accessibles aux parties et communautés affectées par le projet
6. Le paragraphe 11 de la Résolution d'habilitation devrait être révisé en vue de libéraliser pour tous le droit d'ester et d'introduire des requêtes, y compris pour les Administrateurs dans des conditions précises, pour les entités étatiques telles que les collectivités locales, etc.
7. Le paragraphe 16 de la Résolution d'habilitation devrait être révisé pour permettre à CRMU de recevoir les requêtes introduites sous différentes formes, à savoir oralement ou par voie électronique, etc.
8. Les instruments du MII devraient prévoir un délai indiquant le moment où la Direction soumettrait des plans d'actions aux Conseils en réaction aux conclusions et recommandations du rapport du panel d'inspection.
9. Les Conseils devraient se pencher sur les attributions de CRMU en tant que point focal du MII afin de lui conférer toute son autonomie vis-à-vis de la Direction de la Banque.
10. Le programme de vulgarisation devrait être spécifiquement mentionné dans la Résolution d'habilitation ainsi que dans les règlements et procédures de fonctionnement du MII
11. Les trois (3) Experts du fichier devraient se voir attribuer davantage de rôles dans le processus du MII ; ils devraient notamment aider à déterminer l'éligibilité des requêtes, tandis qu'eux tous prennent part aux panels d'inspection.
12. Les termes du paragraphe 13 de la Résolution d'habilitation identiques à ceux du paragraphe 20, devraient être révisés de manière à mettre l'accent sur la fonction de médiation, à définir de façon plus précise les principes sous-jacents aux différentes techniques et le moment d'y recourir, et à faire ressortir les techniques traditionnelles de résolution des différends en Afrique.
13. Le paragraphe 23 de la Résolution d'habilitation devrait être retiré.

4. Introduction générale

Sur proposition de la Direction de la Banque de créer une fonction² d'inspection, soutenue par ses Etats membres et encouragée par la tendance³ au plan international, la Banque africaine de développement (BAD) a adopté le Mécanisme indépendant d'inspection (MII) le 30 juin 2004⁴. Ce fut à la suite d'un précédent créé par la Banque mondiale lorsqu'elle a mis sur pied son Panel d'inspection en 1993⁵. Maartje van Putten, a rassemblé les éléments d'une merveilleuse description du contexte ayant favorisé la création du Panel d'inspection⁶. Cette initiative sans précédent de la Banque mondiale a provoqué une vague d'activités similaires dans le monde des banques et de la finance. C'était l'époque, de la Fonction d'inspection de la Banque asiatique de développement⁷ (BASD), celle du Mécanisme indépendant d'inspection (MII) de la Banque interaméricaine de développement (BID)⁸, celle du Mécanisme indépendant de recours (MIR) de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement⁹ (BERD), et celle du Médiateur Conseiller en matière de conformité¹⁰, etc.

La raison de la création d'une fonction d'inspection indépendante de la Direction de la Banque est de donner aux gens l'occasion de dénoncer les conditions défavorables dans lesquelles les projets financés¹¹ par la Banque les ont plongés. Ceci intervient dans un contexte où les termes des accords portant création de ces institutions et ceux du droit international, leur confèrent une immunité sans précédent et les met à l'abri de recours juridique que ce soit à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale¹². Il en résulte que les populations affectées par les projets financés par la Banque sont laissées pour compte lorsqu'elles sont confrontées à des situations qui font appel à la responsabilité de la Banque. Outre le fait qu'il constitue un forum de discussion de l'impact humain et naturel des projets financés par la Banque, le mécanisme indépendant de reddition des comptes qui est

² Le second paragraphe du préambule de la Résolution d'habilitation du MII est explicite sur ce point : "VU les propositions relatives à la création d'une fonction d'inspection contenues dans le document ADB/BD/WP/2004/60 – ADF/BD/WP/2004/66, et les recommandations formulées dans ledit document, ainsi que l'étude concernant la fonction d'inspection au sein du Groupe de la Banque africaine de développement datée du 24 novembre 2003";

³ Quelques unes des personnes interrogées ont laissé croire que le MII serait à mettre sur le compte des pressions exercées par les pays occidentaux membres de la BAD pour que celle-ci s'inscrive dans l'air du temps au plan international

⁴ Résolution /BD/2004/9-F/BD/2004/7 des Conseils d'administration de la Banque africaine de développement et du Fonds africain de développement, adoptée en la 608^{ème} session du Conseil d'administration de la Banque et la 539^{ème} session du Conseil d'administration du Fonds, le 30 juin 2004.

⁵ La Résolution No. IBRD 93-10, la Résolution No. IDA 93-6. Le Panel d'inspection de la Banque mondiale, du 22 Septembre, 1993, telle qu'amendée par l'Examen de la Résolution portant création du Panel d'inspection 1996 Clarification de certains aspects de la Résolution, www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXINSPECTIONPANEL/0,,content...2009/0807

⁶ Maarte van Putten, la surveillance des activités des banques, les mécanismes de reddition de comptes destinés au secteur financier, Press Montréal de l'Université McGill, Canada, décembre 2008, voir chapitre 4 page 73. Maarte est l'un des trois experts du MII. Dans le contexte du Panel d'inspection de la Banque mondiale, voir également www.inspectionpanel.org

⁷ La Fonction d'inspection à la Banque asiatique de développement le 12 décembre 2003, le Centre d'information de la Banque, actualisé le 7 août 2003. La Fonction d'inspection de la BAD a été créée en décembre 1995, voir Examen de la Fonction d'inspection, premier projet de document de travail : le 3 mai 2002, Banque asiatique de développement.

⁸ Le Mécanisme indépendant d'enquête (IIM), à la Banque interaméricaine de développement (BID), Rapport annuel du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2008 ; www.iadb.org/mecanismo

⁹ Désormais appelé "Mécanisme de plainte à l'encontre des projets"(MPP) www.berd.com

¹⁰ Société financière internationale et Agence multilatérale de garantie des investissements (SFI/MIGA) Conseiller juridique en matière de plainte et Médiateur

¹¹ D'après la fonction Inspection de la Banque asiatique de développement (BASD), les raisons de la création d'une fonction d'Inspection sont : a) encourager la transparence et la reddition des comptes en matière bancaire ; b) permettre une plus grande accessibilité du public aux documents et publications de la Banque et mettre davantage l'accent sur la participation des bénéficiaires à la formulation et à la mise en œuvre des projets ; c) favoriser une écoute convenable des opinions des groupes affectés ; d) aider à éduquer le grand public à la variété et à la complexité des questions intéressant les problèmes de développement dans la région ; et e) favoriser une confiance et un soutien accrues en faveur de la Banque et de ses opérations ; voir : www.adb.org/Documents/Policies/Inspection/insp200.asp?p=inspdocs

¹² Ceci n'implique naturellement pas les mécanismes internes de transparence. Chaque Banque disposerait de structures du genre : mécanisme interne de supervision, système d'audit, évaluation du personnel, Médiateur, Tribunal administratif et dans le cas de la BAD, Unité de lutte contre la corruption. Certains de ces mécanismes ont cependant une compétence juridique restreinte qui, la plupart du temps, ne s'étend pas au grand public.

transparent accroît la confiance des populations à l'égard de la Banque perçue comme outil de leur émancipation.

5. Accès au MII pour les populations et les communautés affectées par le projet

L'accès pour les populations et les communautés affectées par les projets est au cœur des préoccupations du MII¹³. Il ne sert à rien d'avoir le MII ou tout autre mécanisme de reddition des comptes si les populations visées ne peuvent finalement pas y accéder. Malheureusement, la plupart des mécanismes astreints à l'obligation de rendre des comptes fixent des conditions telles que leur accès est rendu difficile sinon impossible¹⁴. Telle qu'elle se présente actuellement, la structure du MII n'encourage pas à y accéder. Au contraire, elle décourage d'éventuels requérants désireux de s'en rapprocher. Ce qui explique le faible taux de réaction des populations affectées. En trois années de fonctionnement, le mécanisme n'a eu à connaître que de quatre requêtes de la part des bénéficiaires¹⁵. Deux de ces requêtes portent sur des plaintes à l'égard de projets de barrage financés par la Banque dans un même pays, et les deux autres proviennent de deux pays différents ; autrement dit, aucune requête n'est parvenue des cinquante et un autres pays qui constituent avec les trois précités les pays membres régionaux de la BAD. L'une des principales raisons à l'origine de la sous-utilisation du MII par le public pourrait être attribuée au caractère restrictif des conditions régissant l'accès à ce mécanisme.

Le manque d'engouement des populations à introduire des requêtes est le point commun de tous les mécanismes¹⁶. La première requête en inspection dans le cadre de la Fonction d'inspection de la BASD d'alors n'a été introduite qu'en 1997, soit deux ans après la création du mécanisme¹⁷. Après la *Requête relative au Projet de gestion des eaux usées de Korangi*, il a

¹³ L'accès est une notion vaste. En règle générale, au sens concret, l'accès exprime le droit ou l'occasion d'entrer dans un lieu tel que le bureau national de la Banque mondiale dans un pays membre donné pour se plaindre d'une situation ou entrer dans les bureaux de CRMU à l'Agence temporaire de relocalisation du Groupe de la Banque à Tunis. Au sens abstrait du terme, l'accès peut être utilisé pour traduire le fait de recourir à une instance telle que le MII pour se plaindre du non respect par le Groupe de la Banque de sa politique applicable ; lequel non respect entraîne ou peut entraîner un dommage ou un préjudice. Mais le terme peut aussi s'employer pour traduire la capacité à obtenir des informations dont on a besoin. Il peut s'agir d'informations sur le site web de la BAD à propos du MII. D'après Longman Dictionary of Contemporary English, nouvelle édition, le terme "accès" signifie "trouver des informations surtout sur l'ordinateur. Partant de là, l'adjectif accessible veut dire "facile à atteindre, à comprendre, à voir et à utiliser". C'est un vaste concept qui renferme une multiplicité de sens

¹⁴ Hansungule Michelo. Accès au Panel – La notion de partie affectée, les questions d'intérêt collectif et matériel, dans le Panel d'inspection de la Banque mondiale. Une procédure de plaintes différente, pages 143 à 166. (G. Alfredson & Rolf Ring eds, Kluwer Law International, 2001)

¹⁵ Les quatre requêtes sont : 1. RQ 2007/1 – Ouganda: Projet de centrale hydroélectrique de Bujagali et Projet d'interconnexion de Bujagali; 2. RQ 2009/1 – Ethiopie: Projet de centrale hydroélectrique de Gibe 111 ; 3. RQ 2009/1b – Ethiopie: Projet de centrale hydroélectrique de Gibe 111; et 4. RQ 2009/2 – Egypte: Projet de centrale électrique à cycle combiné de Nuweiba. ' www.afdb.org/irm . Là encore, la réaction timide du public face aux nouveaux mécanismes n'est pas une situation propre au MII. A ses débuts, le Panel d'inspection de la Banque mondiale n'était pas "submergé" d'affaires dès son ouverture au public. Les informations sur le site web du Panel d'inspection révèlent que les requêtes n'ont commencé à affluer qu'au cours des années suivantes. Parallèlement, nous observons le même phénomène au niveau des mécanismes de défense des droits de l'homme. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, par exemple, créée en 1998 en vertu d'un protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et qui a commencé à fonctionner en 2004, n'a enregistré à ce jour aucune plainte. En fait, certains des premiers juges de cette auguste Cour sont depuis lors passés à la retraite, au terme de leur mandat, sans avoir eu à "siéger" ou à présider la moindre affaire

¹⁶ Manifestement le manque d'engouement dans l'introduction des requêtes n'est pas l'apanage du seul MII. En effet, cet état de fait caractérise pratiquement tous les mécanismes. A titre d'exemple, le Rapport des donateurs du Fonds asiatique de développement (novembre 2000) a relevé que : "Les donateurs ont noté, non sans inquiétude, la rareté des requêtes en inspection et l'absence d'exemples d'inspection effective approuvée par le Conseil d'administration depuis la création de la Fonction d'inspection de la BASD, hormis le Projet de gestion des eaux usées de Korangi au Pakistan, qui a été examiné par le Comité d'inspection du Conseil. Bien que les donateurs aient observé que les deux projets de la BASD cofinancés par la Banque mondiale avaient fait l'objet d'examen par cette dernière dans le cadre de son Inspectionils ont exprimé leur préoccupation quant à la nécessité d'une diffusion plus large et plus efficace des informations relatives à la fonction d'inspection. Les donateurs ont également ressenti la nécessité de revoir les procédures à suivre pour introduire des requêtes en inspection. A cet égard, les donateurs ont noté et se sont félicités des plans élaborés par la Direction, en étroite consultation avec le Conseil d'administration, en vue de renforcer la fonction d'inspection de la BASD. Les donateurs ont recommandé une fonction d'inspection renforcée et plus autonome, et dont la mission devrait s'étendre à la surveillance des projets du secteur privé".

¹⁷ La requête portait sur le Projet de gestion des eaux usées de Korangi, une centrale d'épuration et un réseau destiné à la zone Korangi/Landhi de Karachi, au Pakistan, prêt 1539-Pak : Projet de gestion des eaux usées de Korangi, approuvé le 18 septembre 1997. Cependant, la requête a été par la suite déclarée inéligible aux motifs que le Requêteur – Citizen's Alliance in Reforms for Efficiency and Equitable Development (CREED) – n'a pas réussi dans sa Requête à citer les politiques spécifiques que la BASD est accusé de n'avoir pas respecté.

fallu attendre 2001, soit six ans après la création de la Fonction d'inspection avant de recevoir la troisième Requête¹⁸. De même, le Panel d'inspection de la Banque mondiale mis en place en 1993 n'a enregistré sa première requête qu'un an plus tard, soit en 1994¹⁹, suivie de trois autres l'année d'après, c'est-à-dire en 1995.²⁰ La Banque mondiale est présente partout dans le monde, et de ce fait a plus de chances que tout autre mécanisme de faire du tort aux communautés.

Néanmoins, l'on ne doit pas perdre de vue la nécessité d'équilibrer les efforts en faveur d'un plus grand accès et une plus grande diversité d'intérêts. Il est important que la multiplication des requêtes ne se heurte pas à l'inefficacité du système. Dans le domaine des mécanismes de protection des droits de l'homme par exemple, il est arrivé que l'afflux de requêtes de la part du public découlant de la réforme du mécanisme de plaintes ait une influence négative sur l'efficacité du système de gestion et de résolution des plaintes, qui ne dispose pas d'une capacité suffisante pour répondre positivement aux réformes. Il faut donc qu'il y ait une synergie entre la réforme du système d'élaboration et d'introduction des requêtes et les institutions du MII. Ensuite, il a été suggéré que tout en reconnaissant le droit de demander une vérification de la conformité, il importe de ne pas perdre de vue les intérêts au sens large de la société allant dans le sens du développement. Tout en reconnaissant l'importance de ce qui vient d'être dit, force est d'admettre que le MII est indispensable pour parvenir à cet équilibre. Le MII garantit le développement basé sur des politiques préalablement définies et donc un développement qui concilie les intérêts des parties affectées et celui du public au sens large.

Pourtant, on pourrait faire mieux pour favoriser la multiplication des requêtes dans le cadre du MII. Il est très important que la politique du MII ne restreigne pas son accès à d'éventuels plaignants. Tout doit être mis en œuvre au niveau du mécanisme pour encourager plutôt que décourager ceux qui veulent avoir accès au processus du MII pour se faire entendre. Quelques uns des facteurs qui expliquent la sous-utilisation du MII sont les suivants :

- Le caractère intimidant, flou et limitatif du jargon juridique et des conditions réglemant le MII ;
- L'absence de politiques et procédures pertinentes du Groupe de la Banque s'agissant des projets ;
- La méconnaissance des politiques et procédures de la Banque en matière de projets, à la fois de la part du grand public et quelques fois même de la part de la Direction et du personnel de la Banque ;
- Le manque général de sensibilisation au MII une fois encore au niveau du grand public dans le domaine des projets et au niveau de la Direction de la Banque ;
- Mauvaise perception ou absence totale de perception chez le grand public de l'opportunité que constitue le MII.

5.1 Manque de sensibilisation

On observe un manque criard de sensibilisation au MII en Afrique. Le fait que ce soit un nouvel instrument complique également le problème. La plupart des gens vivant dans les

¹⁸ Prêt 1410-THA: Projet de gestion des eaux usées de Smut Prakarn (Supplémentaire), Requête introduite par le Maire et deux villageois de Klong dans le cadre du barrage

¹⁹ Nepal: Arun 111 Proposition du projet de centrale hydroélectrique et crédit de restructuration (1994)

²⁰ . Ethiopie: Dédommagement pour expropriation et extension de l'IDA à l'Ethiopie (1995); Tanzanie: Projet de centrale électrique IV (1995) et Projet de gestion des ressources naturelles de Rondonia, Brésil (1995)

zones de projet ignorent l'opportunité que leur offre le MII de demander qu'une enquête soit menée sur le respect par la Banque de ses propres politiques, de sorte que l'instrument reste inexploité. CRMU s'est cependant lancée dans un programme de vulgarisation visant précisément à résoudre ce problème particulier. Cela nécessite beaucoup d'efforts et de ressources pour permettre de réellement vendre ce concept à tous et de régler la question du manque de sensibilisation.

5.2 Utilisation de notions vagues, de jargon juridique intimidant et limitatif

La tendance du MII à l'instar d'autres mécanismes, à utiliser un jargon technique intimidant et des notions souvent vagues, complique le problème. A titre d'exemple, les mots tels que "Requérants", "lésés", "directement affectés", "futiles", "des mesures idoines", etc. autant de termes qui contribuent à rebuter d'éventuels plaignants plutôt qu'à les encourager à exploiter le mécanisme. Le commun des mortels n'a pas la capacité d'appréhender ces notions techniques compliquées. A moins de les définir ou de les exprimer autant que faire se peut en des termes ordinaires et conviviaux, il n'y a aucune chance que le commun des mortels ait recours au mécanisme.

5.3 Absence des politiques du Groupe de la Banque dans les zones de projet

Le principal objectif du MII est de chercher à promouvoir le respect des politiques pertinentes de la Banque par la Direction de la Banque elle-même. La réalité cependant est que les politiques de la Banque ne sont pas disponibles, pas même dans les zones de projets qu'elle finance. Cela frise la naïveté de penser dans le cadre du MII que les honnêtes gens aient en leur possession les politiques pertinentes, encore moins savoir laquelle d'entre elles s'applique dans un cas spécifique et que ces personnes se mettent à les interpréter et à les appliquer dans une situation donnée.

Recommandations

1. La résolution d'habilitation et les règles du MII devraient être amendées en vue de définir ou de simplifier un certain nombre de termes techniques utilisés dans les instruments du MII ou faire l'objet de "clarifications" comme dans le cadre du Panel d'inspection de la Banque mondiale.
2. CRMU devra disposer davantage de capacité pour ses campagnes de vulgarisation scolaire spécialement dans les communautés bénéficiaires des projets, seul ou conjointement avec d'autres OSC/ONG, avec les gouvernements, avec les entités du Groupe de la Banque etc. Compte tenu de la modicité des ressources disponibles, les campagnes pourraient délibérément viser les communautés dont les projets sont à haut risque.
3. Sans préjudice à la recommandation 1 ci-dessus, il importe de revoir l'ensemble des règlements et procédures régissant l'accès pour les rendre simples, conviviales et pratiques.
4. Certaines des règles de procédure du MII nécessitent une nouvelle rédaction, par exemple en leur affectant une nouvelle numérotation pour les rendre faciles d'utilisation.

5. Conformément à ce qui précède, toutes les notions vagues et le jargon juridique devraient être rendus précis et les mots utilisés dans un langage accessible, autant que faire se peut.
6. Les politiques et procédures de la Banque devront être diffusées surtout aux parties et communautés concernées dans les zones de projet, si possible en langue nationale et dans les dialectes des populations et communautés affectées.
7. Les parties et communautés concernées devront recevoir un minimum d'informations sur le MII et être amenées à comprendre les étapes nécessaires à respecter pour y avoir recours le cas échéant.

6 Conditions de préparation et d'introduction d'une requête/plainte

La manière de préparer les requêtes et le processus pour les introduire auprès de CRMU demande à être simplifiée et rendue plus facile. C'est à l'heure actuelle l'un des principaux problèmes qui empêche les populations de recourir au MII. Les conditions régissant le traitement des requêtes ont tout pour freiner l'afflux de plaintes.

6.1 Les demandes devront se faire par écrit

Le paragraphe 16 de la Résolution d'habilitation dispose que :

" Les requêtes sont présentées par écrit ; elles doivent exposer tous les faits pertinents, en particulier, en cas de requête d'une partie concernée, le préjudice subi ou qui risque d'être subi par ladite partie du fait de l'action ou de l'omission présumée de l'entité du Groupe de la Banque résultant de la non-application de ses politiques et procédures pertinentes..... "

Ceci est repris dans les Règlements et procédures de fonctionnement du MII. Les parties pertinentes du Paragraphe C (6) des Règlements disposent que : "Toute requête doit être présentée par écrit ; elle doit être datée et signée par le requérant et comporter le nom et l'adresse de celui-ci, ainsi que l'adresse à laquelle la correspondance doit être envoyée"²¹. Le principal préalable à toute requête est qu'elle soit faite par écrit. Ce qui pourtant peut s'avérer ne pas convenir à la plupart des requérants potentiels. Tout en maintenant cette condition, il importe de laisser à CRMU la latitude de connaître des plaintes qui sont autrement introduites que par écrit.

6.2 Confidentialité

²¹ Pratiquement tous les autres mécanismes affichent la même condition à savoir que les requêtes devront se faire par écrit, ce qui ne gêne pas si les bénéficiaires savent écrire. Mais cela pourrait constituer une discrimination en fonction du statut, par exemple si une plainte, portée par une communauté qui ne sait ni lire ni écrire, comme c'est le cas de la plupart des peuples d'Afrique, était rejetée au motif qu'elle n'avait pas été introduite par écrit. Il importe que cet aspect de l'éligibilité soit assoupli pour permettre au mécanisme de ne se focaliser que sur le problème et non pas sur le respect des conditions techniques.

La confidentialité est un élément important de la procédure de plainte. Le paragraphe 16 précise que "Le requérant ou toute autre personne intéressée peut toutefois requérir l'anonymat ; il doit, dans ce cas, donner les raisons d'une telle requête."²². L'anonymat ne saurait cependant pas être un droit mais quelque chose qui peut être requise ou qui peut être accordée par le Directeur CRMU à sa seule discrétion. En cas de rejet, cela pourrait poser problème. Il est donc suggéré que cette partie du Règlement soit amendée pour garantir le droit à l'anonymat ; qui en d'autres termes est systématiquement accordé dès qu'il est requis. Tout en reconnaissant l'importance de l'identité en particulier en matière de médiation et de réalisation d'une enquête, le règlement devrait se prêter à des requêtes anonymes.²³.

6.3 Deux ou plusieurs personnes prennent l'initiative d'introduire une requête

S'agissant de la capacité à introduire des requêtes, le paragraphe (a) (4) du Règlement de fonctionnement du MII.

"tout groupe d'au moins deux personnes du pays ou des pays où est exécuté le projet financé par le Groupe de la Banque, qui considèrent que, par suite d'un manquement du Groupe de la Banque, leurs droits ou leurs intérêts ont été, ou risquent d'être lésés de façon directe et concrète".

Ceci reprend le paragraphe 11 de la Résolution d'habilitation²⁴. Tour à tour il a été copié avec quelques changements mineurs, sur le paragraphe 12 de la Résolution de 1993 du Panel d'inspection la Banque mondiale, base de tout le concept du MII.

Hansung²⁵ s'est interrogé sur la raison profonde de cette curieuse exigence à savoir qu'une plainte ne puisse nécessairement être introduite que par deux personnes ou plus, jamais par un seul individu. Ceci est une interprétation d'un règlement similaire dans le cadre du Panel d'inspection qui limite également à plus d'une personne²⁶ le droit d'introduire des requêtes.

6.4 Emplacement du projet

²² Règlements et procédures de fonctionnement du MII, paragraphe C (6)

²³ Il est rapporté qu'à la Banque asiatique de développement, les requêtes anonymes sont autorisées ; confère le Centre d'information de la Banque asiatique de développement : Suivi.....www.bicusa.org/en/Article.472.aspx

²⁴ Le paragraphe 11 de la Résolution stipule que : "MII reçoit des demandes émanant de personnes lésées par un projet financé par une entité du Groupe de la Banque. Ces requêtes sont présentées à CRMU par une partie affectée, autre qu'un particulier (communauté de personnes, organisation, association, société ou autre groupe d'individus) (le « requérant ») ou par le représentant d'une telle partie (tel que défini dans le règlement) qui doit prouver que ses droits ou intérêts ont été ou risquent d'être directement affectés par une action d'une entité du Groupe de la Banque résultant de la non-application par celle-ci " Le paragraphe 12 du Panel d'inspection dispose que : "Le Panel reçoit des demandes d'inspection qui lui sont présentées par une partie affectée, autre qu'un particulier (communauté de personnes, organisation, association, société ou autre groupe d'individus), sur le territoire de l'emprunteur, ou par le représentant local d'une telle partie ou un autre représentant dans les cas exceptionnels où la partie soumettant la demande prétend qu'elle ne dispose pas d'une représentation appropriée à l'échelon local et où les Administrateurs en conviennent lorsqu'ils examinent la demande d'inspection. Ce représentant présente au Panel un écrit attestant qu'il fait fonction d'agent de la partie au nom de laquelle la demande est présentée

²⁵ Note 10

²⁶ Confère: www.inspectionpanel.org. Il est intéressant par ailleurs de noter qu'en matière de droits de l'homme, le problème est en fait totalement différent. En règle générale, les organismes des droits de l'homme n'admettent pas des plaintes portées par des groupes. Au contraire, ils préfèrent les plaintes émanant de particuliers ; les plaintes de groupes ou de personnes morales constituant l'exception. Etant donné que le droit de porter plainte est un droit humain individuel garanti par les constitutions des PMR, et rappelé à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui garantit le droit à une voie de recours effective ; il doit être inscrit dans le MII tant pour le plaignant individuel que pour les groupes tel que l'affirme le mécanisme actuellement.

De même, la question de *l'emplacement* pose plusieurs problèmes d'interprétation. Ici encore, à l'instar des autres règlements et procédures dans le MII, la notion de "règle de l'emplacement" est une transposition du Panel d'inspection de la Banque mondiale qui est même plus équivoque à ce sujet que ne l'est le MII²⁷ Elle a été modifiée au paragraphe 12 de la Fonction d'inspection à la BAD en ces termes : "Dans le cadre des procédures d'inspection, les parties suivantes peuvent requérir une inspection à propos d'un projet financé par la BAD : ii) des groupes similaires résidant dans un autre pays jouxtant celui-là si le groupe est lésé ou risque de l'être du fait du projet"

6.5 Preuve du non-respect de la conformité

Pour que sa requête soit éligible²⁸, le Requêteur est tenu d'étayer ses arguments en démontrant que l'entité du Groupe de la Banque n'a pas respecté les "politiques et procédures opérationnelles". Il va sans dire que ceci n'est possible que si ces politiques existent et sont accessibles au Requêteur qui est également censé connaître laquelle est applicable dans un contexte particulier et la manière de les interpréter. De l'avis de la plupart des bénéficiaires, ce n'est tout simplement pas possible. Il n'est en effet pas possible pour la majorité des bénéficiaires d'identifier la ou les politiques pertinentes applicables dans un cas particulier encore moins de les utiliser pour démontrer que le Groupe de la Banque ne s'y est pas conformée.

Là encore, la BAD semble avoir trouvé le meilleur modèle dans le cas de la situation ci-dessus. Il semble qu'il soit désormais possible dans le cadre de la Fonction d'inspection de la BAD de déposer des plaintes sans nécessairement faire état de violations de politique. A cela s'ajoute la possibilité d'introduire des plaintes sous le sceau de l'anonymat et dans n'importe quelle langue nationale, etc.²⁹ La fonction d'inspection de la BAD s'étend désormais aux opérations du secteur privé³⁰.

6.6 Pouvoir de représentation

Les règles prévoient l'introduction de requêtes par des représentants, locaux ou non. Les parties pertinentes du paragraphe 11 de la Résolution d'habilitation disposent que : "Le MII reçoit des demandes émanant de personnes lésées par un projet.... Ces requêtes sont présentées à CRMU par une partie, autre qu'un particulier..... ou par le représentant (tel que défini dans le règlement) d'une telle partie"

Premièrement, il y a lieu de définir entre autres les termes "lésées", "représentant" et "personnes affectées". Il importe de voir le côté pratique des choses. Deuxièmement, on s'interroge de plus en plus sur le rôle spécialement des organisations non gouvernementales internationales dans l'exploitation de cet instrument. La principale question qu'on se pose est

²⁷ Le paragraphe 12 du Panel d'inspection de la Banque mondiale dispose à maints endroits pertinents que : "Le Panel reçoit des demandes d'inspection qui lui sont présentées par une partie affectée, autre qu'un particulier, sur le territoire de l'emprunteur"

²⁸ Paragraphe 11 (i) et (ii) de la Résolution d'habilitation (2004); paragraphe (b) (c) et (d) du Règlement du MII; paragraphe 12 de la Résolution portant création du Panel d'inspection (1993)

²⁹ ²⁹ . Revue BAD

³⁰ Fonction d'inspection de la Banque asiatique de développement, le 12 décembre 2003, mise à jour le 7 août 2003, Centre d'information de la Banque, www.bicusa.org/en/Article.427.aspx, date d'accession : le 9 avril 2009

de savoir s'il est normal qu'une organisation vivant très loin de l'Afrique se plaigne d'un projet financé par la Banque. Troisièmement, on rétorque que les populations locales ou affectées n'ont peut-être pas la capacité d'utiliser cet instrument, d'où la nécessité qu'un organisme vienne à leur secours. Cependant le terme essentiel dans la présente disposition est que cette organisation qu'elle soit nationale ou internationale devrait être "dûment mandatée" pour représenter les parties affectées et ce qui suppose jusqu'à présent qu'elle présente au Panel un écrit attestant qu'elle fait fonction d'agent de la partie au nom de laquelle la requête est introduite. Tout en reconnaissant l'importance que les personnes affectées introduisent elles-mêmes leurs requêtes, l'on ne doit pas perdre de vue le fait que dans la plupart des cas ; les populations locales ou affectées n'ont pas la capacité de se présenter elles-mêmes. Par conséquent, on comprend dès lors qu'elles se fassent représenter, pourvu que soit faite la preuve écrite de leur consentement. Dans un ou deux cas, on peut avoir affaire à des requêtes *visant la Défense des intérêts collectifs*, des plaintes de citoyens, des requêtes d'Administrateurs, voire des requêtes émanant d'entité gouvernementale etc... Un instrument plus ouvert semble plutôt adapté au contexte africain, mais ne doit pas faire de vue les mesures de protection contre les abus.

6.7 "Mesures prises"

Le paragraphe 16 de la Résolution d'habilitation du MII stipule que : " Les requêtes doivent décrire, d'une part, les mesures prises pour remédier au problème ainsi que la nature des actes ou omissions présumés et, d'autre part, les dispositions prises pour porter le problème à l'attention de la Direction ainsi que la réaction de la Direction à ces dispositions" Il en est de même au niveau du règlement des droits de l'homme qui impose au plaignant d'épuiser d'abord les voies de recours au plan local avant d'en référer à une juridiction internationale. Autrement dit, en matière de droits de l'homme, pas de recours à une juridiction internationale si la victime n'a pas au préalable saisi une juridiction nationale.

Mais l'obligation ne saurait être catégorique. Encore une fois, dans matière de droits de l'homme, le règlement est soumis à exceptions. A titre d'exemple, l'absence de voies de recours sur place, ou lorsqu'elles existent, elles sont inefficaces ; dans ces cas, point n'est besoin de les épuiser. De même, il n'y a pas lieu d'épuiser des voies de recours qui se révèlent indûment interminables. En cas d'absence de voies de recours sur place, alors le règlement ne s'applique pas. S'agissant de mécanisme de responsabilité, le meilleur moyen de remplir cette condition est de renverser la charge de la preuve sur la Direction. Plutôt que de rejeter la requête au motif qu'il n'a pas été prouvé que des mesures préalables aient prises pour remédier au problème à l'amiable. C'est à la Direction et non aux requérants qu'il revient de prouver que des mesures ont été prises pour résoudre le problème. Comme évoqué plus haut, c'est ainsi que disposent les droits de l'homme, en vertu du fait qu'entre l'Etat et la victime d'une violation des droits de l'homme, c'est l'Etat qui est censé connaître les voies de recours existantes auxquelles la victime pouvait saisir en quête de réparation.

6.8 Fantaisistes ou malveillantes

Conformément aux dispositions du paragraphe (11) (b) (2) (v)(vii)(viii) du Règlement du MII, CRMU n'a pas compétence pour recevoir d'une part des plaintes fantaisistes ou malveillantes, qui ont fait l'objet de recommandation ou de décision, même si le préjudice, objet de la plainte, n'a pas été réparé ; et d'autre part des plaintes portées plus de 12 mois après que le projet ait été physiquement achevé. Il est important de ne pas connaître des requêtes fantaisistes ou malveillantes. Mais pour éviter une possible erreur d'appréciation en tentant de définir ce qui est et n'est pas recevable, il y a lieu de préciser en quoi consistent les plaintes fantaisistes ou malveillantes. Ensuite, bien qu'il faille mener les efforts à bon fin pour régler

les plaintes et ne pas perdre de vue le principe de la *Défense des intérêts collectifs*, CRMU avoir compétence pour connaître au cas par cas des plaintes qui ont déjà fait l'objet de recommandation ou de décision et celles qui sont soumises à la règle des 12 mois. Cependant dans les deux cas, la compétence n'entre en jeu que si le préjudice dénoncé n'a pas encore été réparé.

Recommandations

1. La Résolution habilitante et le Règlement du MII devraient être révisés pour permettre à CRMU de recevoir les requêtes introduites oralement, quitte à vérifier ensuite la qualité du Requéérant
2. CRMU devrait pouvoir recevoir les requêtes introduites par téléphone, par courriel, par fax et par toutes autres voies possibles
3. La charge de la preuve des dispositions prises avec la Direction pour résoudre le problème devra incomber à la Direction et non au Requéérant
4. Il y a lieu de définir ce qu'est une plainte fantaisiste ou malveillante
5. CRMU devrait pouvoir enregistrer des plaintes portant sur le secteur privé ou sur d'autres projets à garantie non souveraine sans exception
6. CRMU devrait pouvoir enregistrer des plaintes portées par toute organisation internationale ou locale qu'elle soit ou non basée sur la zone du projet. Il est cependant indispensable que les représentants, nationaux ou internationaux, recueillent si possible le consentement préalable des parties ou communautés affectées et pourvu qu'en cas d'impossibilité, ils puissent s'en justifier.
7. Le MII doit prévoir les plaintes portées dans le cadre de la *défense des intérêts collectifs* et les "plaintes de citoyens" dans des circonstances que CRMU définira.
8. CRMU devrait pouvoir se prononcer au cas par cas sur des plaintes qui ont déjà fait l'objet de recommandation ou de décision et sur celles de la *chose jugée* qui tombent sous le coup de la disposition du délai des 12 mois, mais dans les deux cas, si le préjudice évoqué n'a pas encore été réparé

9. Dans des conditions restant à définir, CRMU devra être compétent pour enregistrer et connaître des requêtes émanant d'un des membres des Conseils d'administration du Groupe de la Banque
10. CRMU devrait être compétent, dans des conditions bien définies, pour enregistrer et connaître des plaintes ou des requêtes introduites par l'entité gouvernementale telle qu'une collectivité locale.

7. Protection des requérants, politiques de dénonciation

La protection des requérants est un préalable essentiel et naturel dans la mise en confiance des parties et communautés affectées à l'égard du MII. De même, une politique crédible en matière de dénonciation est un facteur essentiel à la réussite du MII.

Il faut distinguer deux types de dénonciation : les dénonciations internes et les dénonciations externes. La première est un rapport émanant d'un employé ou d'un responsable qui exerce au sein du Groupe de la Banque, à propos d'une pratique illégale ou inacceptable. La dénonciation externe par contre se traduit par un rapport émanant de personnes ou entités extérieures.

Pour renforcer le système du Groupe de la Banque en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption et les infractions similaires, la Banque a adopté en janvier 2007³¹ la Politique de dénonciation d'abus et de traitement des griefs, qui vise à "à observer les normes éthiques, morales et juridiques les plus élevées en son sein comme dans les projets, programmes et activités qu'elle finance". Au nombre des principaux aspects de cette politique figurent la définition de ce que l'on entend par Dénonciateur³², Protection et voies de recours des dénonciateurs d'abus et des plaignants ; Mécanisme de règlement des litiges ; Programme de révélation volontaire ; Voies et procédures de dénonciation; et Dispositif d'urgence.

En ce qui concerne le MII cependant, le paragraphe 14 (iv) de la Résolution d'habilitation exclut explicitement des compétences du mécanisme les plaintes portant sur la fraude ou la corruption. Conformément aux termes de ce paragraphe, CRMU n'est pas compétente pour enregistrer des plaintes relatives à un cas de fraude ou de corruption qui tombent sous le coup de cette politique. Une fois encore, le paragraphe 2 (2.1) de la Politique stipule, entre autres, que ".....a essentiellement pour objet de donner l'occasion de faire entendre ses préoccupations relatives à la corruption, à la fraude ou à tout autre manquementet de fournir l'assurance que les révéléateurs d'informations sur les cas de fraude, de corruption ou de tout autre manquement seront à l'abri de représailles"

Tout en appréciant les particularités juridictionnelles entre le MII et la Division Intégrité et Lutte contre la corruption du Groupe de la Banque, il n'est cependant pas facile de comprendre pourquoi les cas de corruption ou de fraude qui sont l'expression du non respect de la politique de la Banque ne puissent pas être connus du MII. Etant donné l'affinité

³¹ . www.afdb.org/policy

³² "Est dénonciateur d'abus ou plaignant toute personne ou partie qui communique ou s'avère sur le point de communiquer une préoccupation, assertion ou information indiquant qu'un acte de fraude, de corruption ou tout autre manquement est en train de se commettre ou a été commis à la Banque ou dans un projet de la Banque, en sachant ou en ayant l'intime conviction que la préoccupation, l'assertion ou l'information est vraie. Ces personnes ou parties comprennent, la liste n'étant pas limitative, le personnel de la Banque, les entrepreneurs, les consultants, les responsables nationaux, les agents d'organes d'exécution, d'organismes professionnels et d'organisations non gouvernementales, etc.

naturelle entre dénonciation et plainte, qui justifie la procédure du MII, il importe de revisiter la Résolution d'habilitation à la lumière de la Politique en matière de dénonciation de 2007. Pourvu que l'Unité de lutte contre la corruption et la CRMU puissent arrêter des modalités de complémentarité de leurs juridictions, CRMU devrait pouvoir recevoir les plaintes de dénonciation qu'elle peut traiter en fonction de sa procédure de MII ou s'en dessaisir au profit de l'Unité de lutte contre la corruption et vice-versa, selon le cas. A l'heure actuelle, on peut rétorquer que la Politique de la Banque à l'égard du dénonciateur ne s'applique peut-être pas aux Requérants du MII et que les Requérants ne sont traités de Dénonciateurs *au sens strict du terme* et de ce fait ne peuvent peut-être pas jouir de la protection accordée à ces derniers dans le cadre de la politique de dénonciation.

Recommandations

1. Le Groupe de la Banque devrait mettre au point une politique particulière de protection des requérants
2. la politique de la Banque en matière de dénonciation devrait être diffusée et appliquée lors de la mise en œuvre des projets financés par la Banque.

8. Vulgarisation du MII, notamment des informations dans les documents de projet

Etant donné la méconnaissance de la BAD et surtout du MII en Afrique, la vulgarisation du MII apparaît naturellement comme l'une des premières priorités³³. D'où l'effort de vulgarisation à faire dans le MII est de rapprocher le mécanisme des populations.

En dépit de son importance, la vulgarisation n'est cependant pas prévue à la Résolution d'habilitation. Le paragraphe 13 de ladite Résolution, décrivant les fonctions du MII, indique simplement :

"Le MII, avec la CRMU pour point focal, exerce les fonctions de vérification de la conformité et de médiation....."

Aucune mention n'est faite de la vulgarisation comme l'une des fonctions du MII ou de son point focal la CRMU. Pourtant cet appui juridique est indispensable non seulement parce que CRMU utilise les ressources de la Banque pour entreprendre des programmes de vulgarisation, mais aussi à cause du fait que c'est l'une des conditions essentielles du succès du MII. La vulgarisation du MII devrait être prévue dans la Résolution d'habilitation.

Malgré cette situation, la CRMU, joue déjà un important rôle dans la diffusion de l'information³⁴ et dans la sensibilisation surtout de la société civile sur le MII. Le Directeur de CRMU et son personnel ont organisé et pris part à un certain nombre de conférences,

³³ Au sens littéral, la "vulgarisation" c'est "rapprocher les services des populations pour faciliter la tâche à ceux/celles qui ne peuvent pas se rendre à un service donné Proposition de traduction de la définition du terme donnée en anglais par Longman Dictionary of Contemporary English, Nouvelle édition.

³⁴ Outre le fait de participer à des conférences, ateliers et séminaires, en guise de stratégie visant à informer le public sur le MII, la CRMU anime son propre site web sur lequel il insère les informations pertinentes à l'attention du grand public. Naturellement, certaines choses restent à parfaire, à savoir : faire en sorte que toutes les politiques et procédures du Groupe de la Banque figurent sur le site et si possible dissocier le site web du MII de celui du Groupe de la Banque. Actuellement on peut y voir certaines des politiques mais elles n'y figurent pas toutes, notamment la Politique sur la gouvernance. Les Rapports annuels ne font que reprendre la Résolution d'habilitation, voire de manière souvent incohérente. Ce n'est pas nécessaire. Le langage pourrait être rendu plus simple et plus intelligible.

séminaires, ateliers et programmes de formation, surtout au profit de la société civile, de la Direction du Groupe de la Banque et son personnel ainsi qu'à celui des autorités gouvernementales de quelques pays membres³⁵ de la Banque. Certaines de ces activités se sont déroulées en Egypte, au Kenya, à Madagascar, au Maroc, au Mozambique, au Nigeria, au Sénégal, en Zambie, etc.³⁶ Dans certains cas, la CRMU a été invitée par des organisations locales, à y prendre part³⁷. Dans d'autres cas CRMU a été invitée par des organisations internationales³⁸. En marge des méthodes de collaboration telles que celles pratiquées conjointement par les organisations locales, MII/CRMU se sont réunis avec les Principaux des Mécanismes de responsabilité indépendants pour échanger leurs expériences avec celles d'autres mécanismes.

Ces programmes de vulgarisation ont été très utiles dans la promotion du MII. L'interaction avec les OSC a débouché sur l'identification de certains des défis qui se dressent devant le mécanisme³⁹:

- l'identification des communautés affectées par les projets
- le problème des barrières linguistiques
- la perception des différences culturelles (exemple : structures communautaires/tribales)
- le mal qu'a la société civile à pouvoir accéder aux informations sur les projets et politiques de la Banque (par exemple : internet)
- le manque de capacité des OSC/ONG à s'engager dans les problèmes de reddition des comptes
- le manque d'engagement des OSC/ONG et de la Banque à s'engager dans un dialogue constructif
- l'instauration de la confiance dans le MII auprès des communautés affectées et au sein même de la Banque, etc.

Recommandations

1. La vulgarisation devrait être formellement reconnue dans la Résolution d'habilitation
2. CRMU devrait disposer des moyens de poursuivre le programme de vulgarisation

³⁵ Le programme de vulgarisation s'est essentiellement occupé de former les parties concernées au MII. A titre d'exemple, il les a familiarisées au site web du MII, aux brochures, aux bulletins d'information électroniques, aux trousseaux de renseignements, à la revue du personnel et autres informations du MII contenues dans des documents pertinents de projet. Comme indiqué, au nombre des outils utilisés citons les ateliers, les séminaires, les orientations du personnel, les réunions etc. Plus de 14 ateliers ont été organisés avec les organisations de la société civile et les ONG. Parallèlement plus de 12 communications ont été faites au membre du personnel.

³⁶ MII Rapports annuels 2008 ; 2007 et 2006.

³⁷ A été invitée par la Ghanaian Civil Society Organization (l'Organisation ghanéenne de la société civile) à participer à l'atelier qu'elle a organisé les 12 et février 2009 à Accra

³⁸ Le 23 mai 2008, CRMU a été invitée à faire une communication sur le MII à l'occasion d'un séminaire organisé par le Conseiller à Conformité//le Médiateur, la SFI et l'AMGI, le Groupe de la Banque mondiale, et qui s'est tenu à Lusaka en Zambie. De plus, le Directeur CRMU a saisi cette occasion pour visiter les locaux du Bureau extérieur de la Banque à Lusaka, où il a fait une présentation sur le MII aux membres du personnel du Bureau, en présence des autorités gouvernementales zambiennes

³⁹ Après chaque atelier auquel elle a participé, CRMU insère un résumé succinct sur le site web, en faisant ressortir les informations essentielles à retenir de cet atelier, la structure ou le pays qui l'a abrité, l'objectif visé etc. Ensuite elle y joint un appel lancé au public l'invitant à lui faire part de ses commentaires. Malheureusement personne ne s'est risqué à faire de commentaires. Outre ce manque d'intérêt observé au niveau du public, la question de la méconnaissance du MII au niveau des OSC/ONG en particulier et du public en général, ne permet pas de prendre les problèmes à bras le corps, en dehors de l'activité de vulgarisation du MII

3. Toutes les politiques pertinentes devraient figurer sur le site web de la Banque en versions originales et simplifiées
4. CRMU devrait élaborer un Guide du personnel en version simplifiée du MII destinée à la Direction

9. Importance de la fonction de Président du Fichier d'Experts, et rôle du Président dans l'examen des plaintes rejetées par le Directeur de CRMU

Le Président du fichier des Experts est nommé par les Conseils parmi les trois experts. Il est important de noter que le Président n'est pas nommé par ses pairs ce qui donnerait beaucoup de crédibilité au système. En termes de l'étendue de ses attributions, le Président jouit d'une marche de manœuvre très étroite. Comme indiqué ci-après, sa fonction première est d'examiner la position du Directeur en ce qui concerne l'éligibilité d'une requête que ce dernier estime non éligible à la vérification de la conformité. Si le Directeur le désigne pour former un panel, alors il participera également à la vérification de la conformité. Et cela ne fait automatiquement pas de lui le Président du panel. Dans l'affaire Bujagali, le Président du fichier ne présidait le Panel. Il y avait deux Présidents, l'un pour le Panel d'inspection et l'autre pour le Fichier, ce qui a créé une confusion.

S'agissant du rôle du Président dans l'examen des plaintes rejetées par le Directeur CRMU, le paragraphe 23 de la Résolution, qui est repris *mutatis mutandis* par le paragraphe 48 du Règlement du MII, dispose que :

"Si, après avoir reçu et enregistré une demande de vérification de la conformité qui ne fait pas déjà l'objet d'un exercice de résolution de problème, le Directeur estime que ladite demande ne doit pas donner lieu à une vérification de la conformité, il la transmet au président du groupe d'experts du Fichier qui doit se prononcer à son sujet dans un délai de vingt et un (21) jours après avoir été saisi par le Directeur et présenter une recommandation aux Conseils"

L'article pourrait paraître comme visant à contrôler le Directeur dans l'exercice de ses fonctions et si possible le reprendre. Pourtant dans la pratique cet article est de nature à créer la méfiance entre le Directeur et le Président, et donc gagnerait à être suspendu.

Recommandations

- 1 Ce paragraphe 23 de la Résolution d'habilitation évoquée tantôt devrait être retiré du Règlement. En revanche, il est recommandé qu'ensemble tous les Experts et le Directeur puissent décider conjointement de l'éligibilité d'une requête.
- 2 Le Président du Fichier d'Experts devrait être nommé par ses pairs et non par les Conseils
- 3 Il est recommandé que le Président du Fichier d'Experts soit de facto Président du Panel de vérification de la conformité.
- 4 Parallèlement, lorsque le MII se réunit pour délibérer sur l'éligibilité comme recommandé ci-après, le Président du Fichier devrait présider les travaux.

10 Politiques du Groupe de la Banque soumises à vérification de la conformité

- 10.1 Depuis des années, la BAD élabore diverses politiques, procédures et règles destinées à orienter ses opérations. Après l'introduction du MII, ces politiques sont devenues sujettes à vérification de la conformité toutes les fois qu'il y a un indice de non respect de la conformité.

10.2 Quelques unes des politiques les plus importantes de la Banque en matière de MII sont⁴⁰ :

- Politique du Groupe de la Banque en matière d'Environnement (2004)⁴¹
- Directives de l'évaluation de l'impact stratégique (SIA) et Directives intégrées de l'évaluation environnementale et sociale (2004)
- Politique de réinstallation involontaire, novembre 2003⁴²
- Directives intégrées de l'évaluation de l'impact environnemental et social (2003)⁴³
- La politique du Groupe de la Banque africaine de développement en matière de bonne gouvernance 2004⁴⁴
- Questionnaire sur l'intégration des femmes destiné au secteur de la santé⁴⁵, janvier 2009

⁴⁰ www.afdb.org/en/documents.policy-documents/ Il n'existe pas de politique sur les autochtones. C'est un point très important compte tenu de la nature de la société africaine et de la récente Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les politiques de la Banque sont non seulement difficiles à obtenir, et c'est la réalité, mais encore il y a confusion sur le site web et d'autres sites internet sur la question de savoir lesquelles sont actuelles. Différents sites affichent différentes politiques sur le même thème, par exemple sur l'environnement. Par ailleurs, nombre de personnes qui visitent le site web de la BAD ont déploré qu'il ne soit pas possible d'y trouver la Politique en matière de Bonne gouvernance. Pour un chercheur, trouver les politiques pertinentes de la Banque applicables aux processus du MII relève de la gageure.

⁴¹ Conformément à cette politique, l'objectif principal du Groupe de la Banque en matière d'opérations de prêt et d'opérations autres que les prêts est "de promouvoir un développement durable au plan environnemental en Afrique". Cette politique vise deux objectifs principaux : a) aider à améliorer la qualité de vie des populations africaines ; b) préserver et enrichir le capital écologique et les systèmes qui entretiennent la vie sur le continent africain. La raison de l'adoption d'une telle politique, dit-on, est basée sur la reconnaissance et l'acceptation du développement durable comme le paradigme incontournable du 21^{ème} siècle. En outre, elle est également basée sur la nécessité de s'intéresser davantage aux politiques et programmes de croissance en faveur des pauvres en vue de renverser les taux inacceptables d'appauvrissement etc. Ceci demandera naturellement un changement radical de paradigme, par rapport à l'ancienne ère où la notion de "développement" durable n'existait pas.

⁴² Conformément à la politique "l'objectif premier de la politique de réinstallation involontaire est de faire en sorte que s'il y a des populations à déplacer, elles soient traitées de manière équitable, et qu'elles profitent des avantages du projet qui est à l'origine de leur déplacement". Veiller à traiter de manière équitable les populations déplacées est une issue très importante pour les pauvres populations si dans la pratique l'opération est menée à bien. Particulièrement importante, quoique le document stratégique soit muet à cet égard, est la proposition qui veut que les populations déplacées "tirent profit des avantages du projet qui entraîne leur réinstallation". C'est le cas par exemple dans la plupart des pays africains, que les populations rurales soient souvent déguerpies de leurs terres pour faire place à des lignes de transport d'électricité qui alimentent la ville en énergie électrique. Bien que produite sur leurs terres, les pauvres paysans ne profitent pas souvent de cette électricité destinée aux riches et aux puissantes circonscriptions urbaines. La politique de la BAD en matière de réinstallation impose comme responsabilité première à l'emprunteur de ne pas se borner à emprunter, mais de planifier, de suivre et de mener à bien les aspects de la réinstallation. Par conséquent, l'emprunteur est tenu de préparer un plan détaillé de réinstallation pour tout projet qui touche un nombre important de population, si le nombre de ces populations susceptibles d'être affectées atteint 200 personnes ou plus. Même si les personnes affectées ou susceptibles de l'être, tombent sous la barre de 200 personnes, l'emprunteur a néanmoins le devoir de planifier pour eux et les deux plans seront affichés sur le site web de la Banque

⁴³ Les directives, prioritairement destinées au personnel de la Banque, sont des outils de travail auxquels se référer pour la mise en œuvre des procédures d'évaluation environnementale et sociale de la Banque. Ce qui rend ces politiques pratiques.

⁴⁴ Cette politique se veut "le reflet des points de vue des PMR, des ONG, des OSC et de certains autres partenaires au développement qui ont participé aux ateliers sur la bonne gouvernance organisée par la Banque les 19 et 20 mars 1999". Rien que cet aspect

(mettre toutes les parties prenantes d'accord sur un tel document radical) constitue un changement majeur de paradigme. L'objectif de la politique est énoncé comme suit "intégrer la bonne gouvernance aux opérations de la Banque de manière conforme à sa charte, sa mission et ses priorités actuelles de développement qui visent à accélérer la croissance économique, la promotion de la mise en valeur des ressources des pays et la réduction de la pauvreté dans ses PMR. Le document recommande de se doter d'une base juridique solide pour faire entrer les considérations et activités de bonne gouvernance dans les opérations de la Banque.

⁴⁵ Le questionnaire d'intégration des femmes destiné au secteur de la santé est l'une des toutes récentes politiques à être adoptées par le Groupe de la Banque. Le questionnaire met "à la disposition du personnel de la Banque et des consultants un outil visant à faciliter l'analyse et l'identification efficace des questions de genre dans le secteur de la santé, à concevoir des composantes/stratégiques appropriées axées sur le genre, des allocations de ressources et la définition des indicateurs de suivi, à tous les niveaux du cycle du projet/programme"

- Politique du Groupe de la Banque africaine de développement en matière de diffusion de l'information⁴⁶, décembre 2005

10.3 Comme indiqué, c'est à l'aune des politiques que se mesure la conduite de la Direction et du personnel lors de la planification, de la conception et de la mise en œuvre des projets financés par la Banque. Gudumundur Alfredson⁴⁷ a souligné l'importance de la mise en œuvre de ces politiques tant au plan national qu'international. Il a avancé qu'étant donné leur influence et les ressources à leur disposition, les banques et institutions financières internationales pouvaient contribuer à faire respecter les droits de l'homme et la bonne gouvernance dans les pays où elles opèrent et donc instaurer la stabilité politique et économique. En fait un exemple de changement stratégique en faveur de la mise en œuvre de politiques est la lettre sans précédent adressée par James Wolfensohn, alors Président de la Banque mondiale au Président de l'Indonésie à propos de la question de la violence au Timor Oriental⁴⁸. L'autre événement sans précédent est l'adoption par le Groupe de la Banque de la politique sur la bonne gouvernance, surtout son engagement en faveur du respect des droits de l'homme.

10.4 La politique environnementale est à n'en point douter l'une des politiques les plus importantes intéressant le MII. Entre autres, ceci est dû en partie au caractère pluridisciplinaire des questions touchant à l'environnement⁴⁹. En effet la politique relative à la réinstallation involontaire est également importante surtout en raison de la nature des systèmes fonciers en Afrique où la majorité des personnes détentrices de soi-disant droits coutumiers sur les terrains villageois n'ont en fait aucun droit reconnu encore moins justiciable au regard des textes nationaux en la matière. Derrière la plupart de ces politiques se

⁴⁶ Cette politique a pour la première fois été approuvée par les Conseils d'administration en décembre 1997. Le présent document fait suite à d'intenses révisions apportées au document de 1997. Ces révisions ont deux objectifs principaux, à savoir élargir le champ et le type des informations auxquelles le public peut accéder et insérer de nouveaux documents susceptibles d'être diffusés qui ne faisaient pas parti de la politique de 1997. Ce qui s'est traduit par un élargissement de la participation des parties prenantes dans les opérations et les activités de la Banque. L'aspect le plus important de cette politique est qu'elle renferme des procédures et une description des types d'information qui, sauf raisons contraires de confidentialité, peuvent être diffusées au public, ce qui les rend pratiques. Selon cette politique, la raison d'être de la politique du Groupe de la Banque en matière de diffusion est de renforcer l'efficacité et de promouvoir la durabilité des projets et programmes que le Groupe de la Banque appuie. Ce qui caractérise cette politique est que sur la base de critères de sélection conformes aux principes directeurs décrits plus haut, le personnel de la Banque et les populations affectées par les opérations de la Banque s'échangent des informations. Outre la promotion du développement réel, cette politique favorise l'adhésion du public aux activités de la Banque et plus important, elle permet aux membres du public intéressés de suivre les résultats des investissements spécifiques du Groupe de la Banque et dans la foulée elle permet que les retombées atteignent les premiers bénéficiaires.

⁴⁷ Alfredson A: Introduction – Elargissement du champ des normes applicables dans le Panel d'inspection de la Banque mondiale, Une autre procédure de plaintes; G. Alfredson et Rolf Ring eds. Kluwer International 2001, le Professeur Alfredson est l'un des universitaires qui ont instamment invité, surtout la Banque mondiale, à épouser les politiques des Nations Unies en matière de droits de l'homme qui sont à l'antipode de la vision à long terme de la Banque pour qui les questions de gouvernance et de droits de l'homme échappent à la compétence de la Banque mondiale. L'ancien Vice-président et Conseiller juridique général de la Banque mondiale Ibrahim Shihata soutenait cette thèse, qui autorise la Banque à se tenir à l'écart de ce qu'il a qualifié de "every and all human rights". Confère Ibrahim F. I. Shihata, la Banque mondiale et les Droits de l'homme, dans la Commission internationale des juristes, Rapport d'un Séminaire régional sur les droits économiques, sociaux et culturels, tenu à Abidjan en 1998, 145.

⁴⁸ Avis du Président de la Banque mondiale, Lettre au Président de l'Indonésie, le 8 septembre 1999, dans Henry J. Steiner & Philip Alston, eds ; International Human Rights in context, Deuxième édition, 2000, Oxford University Press 1340

⁴⁹ L'énigme la plus grosse soulevée par les ONG lors des évaluations environnementales est comment comprendre que les évaluations se fassent par le personnel et la Direction de la Banque qui sont perçus comme faisant partie du Groupe de la Banque et qui de ce fait sont plus susceptibles de soutenir la Banque et son projet que de s'y opposer ou de l'analyser objectivement (d'après une discussion avec une ONG impliquée dans la mise en œuvre du MII, août 2009)

profile la nécessité de promouvoir une participation significative. La plupart des politiques notamment le genre, l'environnement, le social, la réinstallation involontaire, la gouvernance etc. soulignent l'importance de la participation et partant, de la consultation véritable.

Certaines de ces politiques fournissent un cadre très intéressant. Seulement, leur mise en œuvre ou leur respect pose problème. La manière de les faire respecter est de les insérer dans les accords passés entre le Groupe de la Banque et les emprunteurs. Dès l'instant où elles ne sont pas intégrées aux accords, il devient difficile d'espérer que les emprunteurs le fassent. En effet le problème est que si un emprunteur est obligé de les adopter, il peut toujours décider d'aller voir ailleurs pour le prêt, ce qui pour la Banque pourrait être regrettable. Le problème suivant est que les politiques ne sont tout simplement pas disponibles la plupart du temps, pour les bénéficiaires. Les communautés, dont lesdites politiques visent à assurer la protection, n'y ont souvent pas accès ou quand elles l'ont, elles ne savent pas comment s'y prendre. Partant du principe que les emprunteurs ont des règles et des régimes pour régler les opérations du secteur privé, la plupart de leurs politiques ne s'appliquent pas aux accords entre la Banque et le secteur privé, ce qui est faux. Le style dans lequel elles sont rédigées est souvent impénétrable pour les bénéficiaires. Il n'existe pas de politiques spécifiques applicables à certains domaines sensibles tels que la question des autochtones dans les zones de projet financé par la Banque. Ce point reste cependant un problème très controversé. Bien que les Nations Unies aient depuis 2008 adopté la Déclaration sur les droits des peuples indigènes, des contestations autour de la question persistent. Cependant, pour la plupart des projets financés par la Banque, le problème des autochtones semble inévitable.

Recommandations

1. Le Groupe de la Banque devrait veiller à la disponibilité et l'accessibilité effectives des politiques et procédures pertinentes spécialement pour les communautés affectées, tel que le recommande le Panel d'inspection du MII dans le Rapport d'inspection de Bujagali.
2. Les projets du secteur privé ou à garantie non souveraine devraient être soumis aux mêmes politiques pertinentes que celles appliquées aux projets à garantie souveraine.
3. La Banque devrait mettre au point un programme hardi visant à former la Direction dans l'interprétation et l'application des politiques et procédures pertinentes
4. Le Groupe de la Banque devrait adopter une politique spécifique sur les droits des autochtones
5. Le Groupe de la Banque devrait rendre accessibles les politiques pertinentes dans la langue vernaculaire des bénéficiaires le cas échéant.

11. Présentation des rapports d'inspection du Panel et des plans d'action de la Direction aux Conseils d'administration ou au Président

Le paragraphe 29 de la Résolution d'habilitation prévoit que :

"Si la requête concerne un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils, le Panel présente ses observations et recommandations aux Conseils ou au Président dans les trente (30) jours suivant la fin de l'exercice de vérification de la conformité"

Dans le cas de Bujagali, le seul à avoir été achevé, le Panel d'inspection a respecté les dispositions du paragraphe ci-dessus cité. Cependant, la Direction a plutôt accusé du retard, environ dix mois, pour répondre aux Conseils et indiquer ses plans d'actions. Ce retard a

provoqué un certain nombre de réactions à la Banque, allant finalement jusqu'à une lettre formelle que le MII a dû adresser aux Conseils⁵⁰. De l'avis des personnes interrogées, un tel retard aurait dû être évité. Ce n'est pourtant pas totalement la faute de la Direction. En effet cet état de chose était en partie dû au fait que le cas Bujagali n'intéressait pas seulement le MII. En plus du MII, les Requérants ont également saisi le Panel d'inspection de la même plainte et au moment où le Panel d'inspection du MII déposait son rapport aux Conseils, les conclusions du processus du Panel d'inspection étaient toujours attendues. Puisqu'il importait que les deux mécanismes collaborent en pareille circonstance, même s'ils se fondent sur des instruments différents, la Direction a jugé bon d'attendre les résultats du processus du Panel d'inspection, en partie pour éviter de faire double-emploi. Deuxièmement, Bujagali était pour toutes les parties prenantes y compris la Direction, une première expérience. Troisièmement, la Direction a probablement retardé sa réponse par souci de rechercher la qualité et non pas pour le plaisir de répondre. Quatrièmement, on aurait tort d'incriminer la Direction pour le retard, étant donné que la Résolution d'habilitation du MII est muette sur le délai dont dispose la Direction pour répondre, à compter de la réception du Rapport d'inspection. Ce dernier point soulève un problème structurel relatif aux instruments du MII. Par ailleurs, la Résolution du Panel d'inspection a abordé le problème. En effet le paragraphe 23 du Panel d'inspection 1993 dispose que :

"Dans les six semaines qui suivent la réception des conclusions du Panel, la Direction soumet à l'examen des Administrateurs un rapport contenant les recommandations qu'elle a formulées en réponse à ces conclusions".

Le MII ne renferme pas une disposition analogue et il va falloir y remédier. Tout en souhaitant voir la Direction agir avec toute la célérité requise, l'on ne saurait ignorer l'importance dans la Résolution, d'un délai précis dans l'intervalle duquel la Direction devra répondre au Panel d'inspection, en tenant compte –il va sans dire- des contraintes inévitables de logistique telle que le temps de traduction.

N'importe comment, les avis sont partagés quant à la question de savoir à quel moment la réponse de la Direction devrait-elle être soumise aux Conseils ou au Président suite au Rapport d'inspection du Panel. Tandis que la majorité des personnes interrogées préféreraient voir les deux rapports soumis au même moment, pour permettre un débat équilibré et juste, une minorité s'est prononcée en faveur de la situation qui a prévalu lors du projet Bujagali, et se sont opposés à un retard prolongé. L'examen concomitant des deux rapports au niveau du Panel d'inspection a entraîné d'inutiles débats houleux. Le défi consiste à élaborer une procédure équilibrée qui prenne tous les aspects en compte

Recommandation :

1. Il devrait y avoir un délai dans l'intervalle duquel la Direction est tenue de réagir aux conclusions du Rapport d'inspection du Panel avec ses plans d'action.
2. Un délai de trois mois dans l'intervalle duquel la Direction devrait répondre aux conclusions et recommandations du Panel d'inspection paraîtrait raisonnable, en tenant compte de la logistique et aussi des intérêts d'une justice administrative impartiale à laquelle les Requérants aspirent.

⁵⁰ Plainte formelle déposée par MII contre la Direction sous la forme d'un courrier adressé au Président et aux Conseils le 31 mars 2009.

12. Composition du Panel d'inspection, etc.

La composition des Panels d'inspection est régie par le paragraphe 22 de la Résolution en vertu de laquelle si le Directeur estime qu'il existe un commencement de preuve selon lequel les parties affectées ont subi un préjudice ou risquent de subir un préjudice du fait du non respect des politiques et procédures pertinentes, il doit présenter un rapport recommandant aux Conseils ou au Président, selon le cas, de faire procéder à une vérification de la conformité du projet concerné et les Conseils sont tenus d'autoriser la vérification. Ceci peut poser les problèmes d'indépendance du processus de vérification de la conformité surtout lorsque les Conseils refusent d'autoriser la vérification. L'une des possibilités serait d'envisager autoriser le Directeur CRMU et/ou les Experts du MII à prendre la décision finale en fonction du rapport d'éligibilité pour que le MII entame la vérification de la conformité.

Dans ce cas, le paragraphe prévoit, entre autres que la recommandation du Directeur "doit contenir un projet de termes de référence et proposer le nom de deux experts qui, avec le Directeur, constitueront un Panel (le « Panel») chargé de procéder à l'exercice de vérification de la conformité". De même le paragraphe 45 du Règlement du MII prévoit que le Directeur CRMU "propose le nom de deux experts inscrits au Fichier (l'un en qualité de président du Panel) qui, avec le Directeur, constitueront un Panel chargé de procéder à l'exercice de vérification de la conformité". Il n'y a pas de critères quant à la manière dont le Directeur choisira les deux experts à partir du Fichier qui n'en contient que trois. Comme indiqué ci-après, ceci pourrait entraîner des frictions au sein et entre les Experts et le Directeur. L'Expert qui n'aura pas été retenu pourrait se sentir frustré.

Recommandations

1. Le Consultant recommande d'envisager la possibilité d'autoriser le Directeur CRMU et/ou les Experts MII de décider en dernier ressort d'une vérification de la conformité
2. Le Consultant recommande que le Panel d'inspection soit composé de tous les trois Experts, sans le Directeur CRMU, de manière à garantir l'indépendance de la vérification de la conformité et son caractère inclusif. Sans préjudice de ce qui précède, le Consultant recommande de reconstituer le Panel d'inspection pour y inclure tous les trois Experts ainsi que le Directeur CRMU ou de maintenir la composition actuelle.

13. Modalités et conditions de service du personnel de CRMU et des Experts du MII, et processus de recrutement et de sélection des Experts

13.1 Modalités et conditions de service du personnel de CRMU

Selon le paragraphe 3 de la Résolution, "CRMU est une unité organisationnelle de la Banque.....", Par conséquent, les modalités et conditions d'exercice du personnel de CRMU sont régies par les modalités et conditions de service du Groupe de la Banque en général. De ce fait le personnel CRMU ne jouit pas de modalités et conditions distinctes de celles qui régissent le reste du personnel de la Banque. Les modalités et conditions d'exercice du personnel CRMU notamment celles du Directeur ne sont pas différentes de celles du reste du personnel et de la Direction de la Banque. Ceci étant, puisque selon les dispositions du

paragraphe 3 de la Résolution, le CRMU est "le point focal du MII", ce dernier ne saurait être indépendant à l'égard du Groupe de la Banque.

A l'heure actuelle, CRMU est une petite Unité qui comprend le Directeur, assisté du Chargé de la conformité Principal et du Chargé de la conformité Supérieur. Ils sont appuyés par un personnel de soutien composé d'un Assistant et d'une Secrétaire.

Le Directeur est nommé par le Président en consultation avec les Conseils, parmi un certain nombre de personnes qui peuvent ne pas avoir servi à la Banque les deux dernières années précédant cette nomination. Au Panel d'inspection, le Secrétaire exécutif, chef du Panel, est choisi par le Président parmi les membres du personnel et nommé par le Conseil. Par rapport au Secrétaire exécutif du Panel, le Directeur CRMU a beaucoup de pouvoir et d'influence sur le MII. A titre d'exemple, le Directeur CRMU dans le contexte actuel est membre de facto du Panel d'inspection, ce qui n'est pas le cas pour le Secrétaire exécutif. De l'avis général, si l'on voulait affirmer son indépendance le Directeur devrait être nommé par les Conseils et non "par le Président en consultation avec les Conseils", comme le prévoient les textes actuels. En pratique, bien sûr, ceci n'a pas de sens puisque dans les faits le Président est à la tête des Conseils. De toute façon, le problème de la dépendance du Directeur à l'égard du Président demeure puisque celui-ci est aussi le Chef de la Haute Direction. Conformément aux règlements du MII, le Directeur ne peut pas exercer à la Banque à l'expiration de son contrat. Ceci pour garantir son indépendance et éviter le phénomène de "tourniquet de carrière". Par ailleurs, il y a également le risque de priver la Banque de l'expérience particulière du MII que son Directeur acquière au fil des ans et à cet égard diffère des règlements applicables à une fonction similaire dans les autres mécanismes de contrôle.

Comme évoqué plus haut, les membres du personnel de CRMU en dehors du Directeur, sont affectés par la Banque par le biais du Département des Ressources humaines de la Banque. Les membres du personnel de CRMU peuvent avoir servi à la Banque à d'autres postes avant d'être affectés à CRMU. Toutefois, les membres du personnel du MII ne doivent pas avoir exercé à la Banque à quelque fonction que ce soit au cours des deux années antérieures à la nomination au poste de Directeur. Il y va de l'importance de l'indépendance du MII. Seulement, outre le fait que la Banque et le MII en particulier perdent l'expérience accumulée par ces fonctionnaires, il y a le risque que ces fonctionnaires végètent à leurs postes. Malgré leur importance à garantir l'indépendance du MII, ces règlements n'offrent pas un environnement favorable aux profils de carrière des fonctionnaires du MII. Au vu des règlements actuels sur le développement de la carrière au sein du MII, la stagnation est une réelle possibilité.

Le CRMU occupe le 6^e et le 10^e étage dans les locaux de la Banque. Au moment de la rédaction du présent rapport, le 6^e étage abritait trois bureaux tandis que le 10^e deux y compris celui du Directeur. Lorsque l'inspection se déroulait, l'un des trois bureaux au 6^e étage a été récupéré par la Banque tandis que l'inspection était en cours, et finalement il n'en restait plus que deux. Le bruit court cependant que le MII et la CRMU seraient bientôt installés sur le même palier. En règle générale, l'agencement spatial d'un mécanisme de contrôle est l'une des dispositions importantes qui concourent ou non à son indépendance. D'autre part, occuper des bureaux épars a un impact sur l'efficacité opérationnelle du MII. L'une des caractéristiques d'un MII indépendant est l'atmosphère de confidentialité qui entoure son environnement de travail. La confidentialité est l'une des caractéristiques majeures d'un MII indépendant. Le MII suppose beaucoup de communications avec l'extérieur surtout avec les requérants ; communications qui, de ce fait, ne peuvent être que hautement confidentielles.

CRMU est relativement pourvue de matériel bureautique tel que les ordinateurs pour effectuer le travail du MII. Mais elle ne dispose pas en propre d'un site web. A l'heure actuelle le MII, tout comme la CRMU, utilise le site web de la Banque. Une situation qui ne milite pas en faveur de la visibilité et de l'indépendance du MII. De plus, même si le MII par le biais de son point focal qu'est l'Unité, accepte des requêtes présentées en langues vernaculaires, il n'en demeure pas moins que les langues de travail à la Banque sont l'Anglais et le Français. Les documents du MII sont soit en anglais soit en français. Le personnel est encouragé à manier les deux langues de travail de la Banque. Il est important de disposer d'un francophone du niveau Chargé de la conformité ou au-dessus, qui soit du genre masculin, par souci d'équilibre en termes de la parité entre les sexes.

13.2 Traduction des documents du MII

L'efficacité est le maître-mot qui constitue le dénominateur commun de tout le MII et de la CRMU. L'efficacité dans l'accomplissement de la fonction du MII est essentielle pour asseoir la confiance des parties prenantes dans l'instrument. A l'heure actuelle, l'efficacité du MII est avérée. Seulement la traduction de certains de ses documents risque de lui occasionner des retards importants. CRMU ne dispose de ses propres ressources pour assurer la traduction de ses documents et a recours aux traducteurs de la Banque qui devrait lui faciliter l'appel à ses propres traducteurs.

13.3 Problèmes budgétaires

Le MII dispose d'un budget suffisant que lui alloue la Banque. Les contraintes budgétaires sont souvent le problème majeur qui entrave l'efficacité et l'efficacités de la plupart des institutions. CRMU ne semble pas connaître ce genre de difficultés pour le moment. Cependant, elle ne dispose pas de fonds pour imprévus qui lui permettrait de faire face à des requêtes ou des événements inattendus. Vu la nature du MII, les fonds pour imprévus revêtent une grande importance et il doit pouvoir en disposer pour réagir à temps à toutes les requêtes.

13.4 Modalités et conditions d'emploi des Experts

Les règlements prévoient trois Experts élus par les Conseils selon les règles régissant l'acquisition des biens et services à la Banque. Le paragraphe 3 qui fait mention des trois Experts du MII sur le Fichier stipule que les Experts sont choisis selon les règles de la Banque en matière d'acquisition de services de consultant et nommés par les Conseils sur recommandation du Président". Plus important, la seule qualification souhaitée est que les Experts soient "ressortissants des pays membres de la Banque ou des Etats participants du Fonds et qu'ils soient sélectionnés en fonction de leur compétence et de leur connaissance des opérations du Groupe de la Banque". A l'exception des trois premiers, les Experts sont nommés pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Le Président du Fichier est nommé par les Conseils. Les Administrateurs, le personnel de la Banque et les Consultants ne peuvent figurer au Fichier que deux ans après qu'ils aient cessé d'exercer à la Banque. Réciproquement, un Expert au terme de son mandat ne peut exercer à la Banque en quelque qualité que ce soit, qu'au terme des deux premières années suivant son départ de la Banque. Les Experts peuvent être révoqués "pour motif valable", ce qui est vague et pourrait compromettre leur indépendance.

Il a été question de savoir s'il ne fallait pas accroître l'effectif des Experts, en les faisant passer de trois actuellement à cinq, par exemple. L'argument en faveur de cette idée est que le MII pourrait obtenir un accroissement de son effectif par le biais d'une plus grande diversité.

Seulement il a été également avancé que cela entraînerait des implications budgétaires et qu'en aucun cas il ne peut être nécessaire maintenant, étant donné le faible nombre de requêtes.

Le paragraphe 8 stipule que les trois Experts perçoivent des honoraires et sont en retour "tenus de travailler à plein temps lorsqu'ils sont désignés comme membres d'un Panel de vérification de la conformité". Les honoraires, constitués d'une somme forfaitaire, sont versés une fois l'an. De plus, lorsqu'ils sont désignés pour siéger au Panel de vérification de la conformité, ils perçoivent une "rémunération" en compensation du travail accompli à plein temps. Certains se demandent si les Experts devraient percevoir ou non des honoraires. Les Experts assistent chaque année à un séminaire d'une semaine pour les familiariser au travail de la Banque, ce qui constitue par ailleurs une raison supplémentaire de leur payer des honoraires. Mais il a été dit que les honoraires sont trop maigres pour que les experts soient disponibles lorsque le MII a besoin de leurs services.

Bien entendu les Experts du MII ne sont pas des fonctionnaires de la Banque, ce qui est important pour l'indépendance du MII. Ce sont des fonctionnaires indépendants mais pas à plein temps. Ceci est différent du cas des membres du Panel d'inspection dont le Président exerce à plein temps. Cependant, du point de vue fonction, ce sont des responsables à la Banque. Le paragraphe 9 stipule que : "Aux fins de l'exercice de leurs fonctions, les experts ont la qualité de fonctionnaires de la Banque, jouissant des privilèges et immunités accordés auxdits fonctionnaires. Outre le devoir d'informer de tout conflit d'intérêt qu'un Expert pourrait avoir en auditionnant ou en enquêtant à propos d'une requête, les Experts se doivent de faire preuve "d'une loyauté exclusive à l'égard de la Banque". De même, à l'instar des autres responsables et membres du personnel de la Banque, les Experts n'ont pas le droit d'intervenir dans les affaires politiques d'un Etat membre".

Recommandations

1. Tout en préservant l'indépendance du MII, les restrictions qui frappent les modalités et conditions d'emploi de son personnel devraient être revues dans le sens de leur garantir un profil de carrière et partant, de permettre à la Banque de tirer profit de leurs expériences
2. La Banque devrait allouer suffisamment d'espaces de bureau au personnel CRMU, dans des conditions qui garantissent la confidentialité dans l'exercice de leurs fonctions
3. Le Consultant recommande un site web distinct pour le MII
4. Pour servir sa cause, la somme forfaitaire versée aux Experts à titre d'honoraires devrait être révisée à la hausse
5. La mention "Etats membres" du Fonds, condition pour prétendre à être nommé Expert, devrait être rayée
6. La notion de révocation d'Experts par les Conseils "pour motif valable" devrait être clarifiée
7. Le Président du Fichier des Experts devrait être nommé par ses pairs et non par les Conseils.
8. CRMU devrait être autorisée à disposer de ses propres moyens pour assurer la traduction de ses documents
9. Le budget du MII devrait comporter une rubrique Imprévus.

14. Considérations spirituelles/culturelles dans le développement

Comme on a souvent eu à le vivre en Afrique, surtout dans la plupart des projets portant sur l'eau, les problèmes d'ordre spirituel et culturel ne sauraient être ignorés. La culture et la tradition sont encore profondément ancrées en Afrique. En effet, comme l'a démontré Muna Ndulo⁵¹, la majeure partie des peuples africains, surtout ceux vivant en zones rurales, vivent encore au rythme de leurs cultures et de leurs traditions. Par conséquent, le concept de développement dans lequel les populations africaines se reconnaissent est celui qui tout en mettant le développement en avant, accorde une importance égale à leurs cultures et à leurs traditions notamment à la spiritualité. Ceci, il faut le souligner, n'est pas seulement propre à la perception du développement chez l'africain. Le développement, de par le monde, prend tout son sens lorsqu'il s'appuie sur le système de valeurs de la communauté et non l'inverse.

Dans ce contexte, les Nations Unies ont en 2008 adopté la Déclaration des peuples autochtones⁵². Même si elle est encore controversée, la Déclaration marque la première démarche naturelle vers la prise en compte des croyances, pratiques, valeurs, institutions et systèmes culturels traditionnels dans le paradigme du développement. Dès lors le développement advient lorsqu'il est poursuivi parallèlement au respect des aspirations essentielles des peuples, notamment de leurs cultures et de leurs traditions. La culture étant un concept dynamique, il est peu probable que poursuivre la culture puisse entraver le développement, parce que les deux visent le même but. Culture et développement sont des synonymes qu'on peut comparer au cas de deux individus, l'un conduisant à droite et l'autre à gauche, mais se rendant à la même destination. De même pour que le développement soit durable, il importe que les cultures locales positives notamment la spiritualité fassent partie intégrante du processus de développement. De sorte que, si l'on porte convenablement l'accent là-dessus, la référence à la culture dans le modèle et le processus de développement ne doit pas contredire les intérêts au sens large de la communauté ou du pays tout entier. Au plan conceptuel, il n'y a pas de dichotomie entre les intérêts des défenseurs de la culture/spiritualité et ceux du public au sens large.

Recommandations

1. Pour garantir le développement durable des projets, il importe que la mise en oeuvre des projets financés par la Banque se fasse en tenant compte des croyances et des usages culturels et spirituels du milieu
2. Bien que les avis restent encore partagés sur ce point, il importe de tenir compte de la nécessité de travailler dans le sens de l'adoption d'une politique sur les peuples autochtones.

15. Consultations

L'une des questions intersectorielles que l'on retrouve dans la plupart des mécanismes de contrôle est la nécessité de consultations suffisantes ou positives avec les populations locales, véritables préalables à tout processus de développement équitable et efficace. En fait, la consultation, si elle est amorcée dès la conception du projet, est l'une des voies royales de prévention de conflit dans le cadre d'un projet. L'autre voie royale étant naturellement le souci de la qualité dans la conceptualisation, la conception et la mise en œuvre du projet.

⁵¹ Muna Ndulo, Droits miniers en Zambie (Mining Rights in Zambia) (NECZAM, 1987) Lusaka

⁵² Déclaration sur les peuples autochtones (Declaration on Indigenous Peoples) , www.unhchr.org

La consultation, celle qui met la population au cœur de sa démarche, conduit *inexorablement* à la réussite du projet. Si aux premières heures de la réalisation du projet les populations sont associées, leurs appréhensions dissipées, leurs intérêts pris en compte et surtout, si elles sont amenées à prendre part au processus, il n'y a aucune raison que le projet ne réussisse pas. En d'autres termes, la démarche recommandée dans la réalisation du projet est l'approche "ascendante" et non "descendante". Certains projets ont échoué pour avoir appliqué l'approche "descendante" qui ignore les populations jusqu'à ce qu'un problème surgisse à un moment où il est souvent trop tard pour y remédier. L'approche "ascendante" par contre, met tout en œuvre pour amener les populations à adhérer au projet avant son démarrage, de sorte que ce sont les populations et non les autorités de l'emprunteur ou de la Banque, qui les pilotent à la place de ces autorités. Les méthodes de consultation ascendante non seulement garantissent un développement dans la paix, mais créent chez les populations locales le sentiment que le projet leur appartient et donc qu'elles doivent faire en sorte qu'il soit mené à bien.

Recommandations

1. L'un des impératifs des projets financés par la Banque devra être d'organiser des consultations suffisantes et intéressantes avec les populations et les communautés affectées dès les premières heures de la mise en œuvre du projet ;
2. Pour éviter d'en arriver au MII, l'approche "ascendante" devra désormais caractériser les processus de mise en œuvre des projets ;
3. Se basant sur l'approche "ascendante", il est important d'insuffler aux populations locales un sentiment d'appropriation du projet.

16. Médiation au niveau des problèmes à régler, suite à la vérification de la conformité

Le MII met en place deux techniques majeures pour appuyer le mécanisme d'inspection, à savoir la vérification de la conformité et la médiation. D'après les règlements actuels, normalement on recourt à la médiation dès le début du processus de vérification, généralement comme une sorte de première possibilité de régler le problème à l'amiable. En fonction de son examen préalable de la requête, le Directeur CRMU peut décider si oui ou non une requête entre dans le cadre de la médiation. Mais il y a une autre étape où la médiation peut intervenir, en dehors de ce premier niveau.

L'après-vérification de la conformité fait apparaître un certain nombre de conclusions et de recommandations issues du Rapport d'inspection. Le plus souvent ces conclusions et recommandations débouchent sur des propositions d'actions contenues dans le plan d'action de la Direction. Dans le cadre du MII, un processus de suivi est mis en place pour tenter de suivre les problèmes environnementaux dont nous avons hérité et que le Rapport d'inspection a fait ressortir. Il est ici suggéré qu'en marge de ceci, la médiation puisse également être considérée comme une possibilité permettant de régler certains des problèmes identifiés. CRMU pourrait être chargée d'entreprendre la médiation pour les problèmes qui se prêtent à une résolution amiable.

Recommandations

1. Le rôle de la médiation pourrait être élargi par rapport à ce qu'il est actuellement
2. CRMU pourrait être chargée d'invoquer la médiation au stade de l'après-vérification de la conformité, pour les problèmes identifiés par le Rapport d'inspection, et plus particulièrement pour les recommandations qui se prêtent à un règlement amiable.

17. Les techniques traditionnelles africaines de médiation

Le MII devrait s'inspirer des techniques de médiation propres à notre civilisation traditionnelle africaine. Etant donné que son théâtre d'application est l'Afrique, il n'y a pas de raison que le MII ne puisse pas traduire la "sagesse" qui caractérise de nos jours la médiation en Afrique et qui remonte à nos valeurs traditionnelles. Tout en reconnaissant l'importance des techniques modernes de médiation énoncées dans l'instrument que constitue le MII, il y a lieu de prêter une attention particulière aux techniques traditionnelles de médiation en Afrique et qui du reste ont la faveur de nos communautés. Ce qui caractérise entre autres ces techniques traditionnelles c'est la primauté du fond sur la forme, c'est l'ouverture de l'assemblée à tous, c'est la liberté de parole pour tous les membres de la communauté, c'est la transparence du fait que les rassemblements se tiennent sous l'arbre à palabre où chaque membre de la communauté reconnu comme adulte, peu importe qu'il soit ou non affecté par le projet, peut librement y prendre part, etc.

Il importe donc que la "médiation" selon le MII soit structurée en s'inspirant des méthodes traditionnelles africaines de résolution des conflits. Ce qui par la suite peut faire l'objet d'un instrument de clarification distinct, qui soit complémentaire au MII ou qui vienne s'ajouter à la vérification de la conformité et à la "médiation" tel qu'elles sont prévues actuellement dans l'instrument MII.

Recommandations

1. Le MII devra adopter les techniques traditionnelles africaines de médiation parallèlement aux techniques pratiquées actuellement ou les insérer dans ces dernières.
2. La CRMU devra mettre au point les règles d'élaboration des techniques traditionnelles africaines de médiation.

18. Conclusion

Le MII est une nouveauté qui offre aux communautés affectées par les projets financés par la Banque l'opportunité de se faire entendre par la Banque et de participer à ses activités. C'est important dans l'évolution de la gouvernance vers le développement durable. Cependant, beaucoup reste à faire pour rendre le mécanisme plus efficient et vraiment plus efficace. Les suggestions faites plus haut visent à susciter le débat autour de la manière de rendre le mécanisme plus efficace.

Bibliographie

1. Alfredsson, Gudumundur. Introduction – Broadening the Scope of Applicable Standards, in *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure* 47-66 (G. Alfredson & Rolf Ring eds, Kluwer Law International 2001)
2. Asian Development Bank (ADB), *The World Bank Inspection Panel. Asian Development Bank (ADM)*
<http://www.adb.org/documents/policies/inspection/insp301.asp?p=ins>
3. Bissell, Richard E. institutional and Procedural Aspects of the Inspection Panel, in *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure* 107-126 (G. Alfredson & Rolf Ring eds, Kluwer Law International 2001)
4. Bissel, Richard E. Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank, 91 *American Journal of International Law (Am.J.Intl. L.)*741-744 (Oct. 1997)
5. Boisson de Chazournes, Laurence. Compliance with International Standards – The Contribution of the World Bank Inspection Panel, in *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure* 67-86 (G. Alfredson & Rolf Ring eds, Kluwer Law International 2001)
6. Bradlaw, Daniel D. Lessons from the NGO campaign against second review of the World Bank Inspection Panel: a participant's perspective. 7 *ILSA Journal of International and Comparative Law (J. Int'l & Comp. L)* 247-257 (Spring 2001)
7. Bradlaw, Daniel D. A Test Case for the World Bank, 11 *American University Journal of International Law and Policy (Am. U.J. Intl' L. & Poly)* 247-294 (1996)
8. Hansungule, Michelo. Access to the Panel – The Notion of Affected Party, Issues of Collective and Material Interest, in *The Inspection Panel of the World Bank: A Different Complaints Procedure*, 143-166 (G. Alfredson & Rolf Ring eds, Kluwer Law International, 2001)
9. Maartje van Putten, *Policing the Banks, accountability mechanisms for the financial sector*. McGill Queens University Press Montreal, Canada, December 2008.
10. Shihata Ibrahim, F.I. *The World Bank Inspection Panel: In Practice*, (2nd ed. Oxford University Press 2000).

ANNEXE 1. - LA RESOLUTION DU CONSEIL ETABLISSANT LE MECANISME
INDEPENDENT D'INSPECTION DE LA BAD

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

CONSEILS D'ADMINISTRATION

Résolution B/BD/2004/9 – F/BD/2004/7

adoptée à la 608^{ème} réunion du Conseil d'administration de la Banque et à la 539^{ème}
réunion du Conseil d'administration du Fonds, le 30 juin 2004

Mécanisme indépendant d'inspection

LES CONSEILS D'ADMINISTRATION,

VU

i) l'Accord portant création de la Banque africaine de développement (la "Banque"), en particulier les articles 1 (But), 2 (Fonctions), 4 (Structure), 8 (Fonds spécial), 13 (Opérations ordinaires et opérations spéciales), 32 (Conseil d'administration : Pouvoirs), 52 (Actions en justice) et 53 (Insaisissabilité des avoirs et des archives);

ii) l'Accord portant création du Fonds africain de développement (le "Fonds") en particulier les articles 2 (Objectifs), 14 (Utilisation des ressources), 26 (Conseil d'administration : Fonctions), 31 (Rapports avec la Banque), 43 (Actions en justice), 44 (Insaisissabilité des avoirs) et 45 (Insaisissabilité des archives) ; et

iii) l'Accord portant création du Fonds spécial du Nigeria (le "FSN") en particulier les articles I (Création du Fonds – son objectif), II (Utilisation des ressources), III (Administration du Fonds), IV (Principes de gestion), XV (Immunités, exemptions et privilèges) ;

VU les propositions relatives à la création d'une fonction d'inspection contenues dans le document ADB/BD/WP/2004/60 – ADF/BD/WP/2004/66, et les recommandations formulées dans ledit document, ainsi que l'étude concernant la fonction d'inspection au sein du Groupe de la Banque africaine de développement datée du 24 novembre 2003 ;

NOTANT l'importance de créer un mécanisme par lequel les personnes négativement affectées par les projets financés par la Banque, le Fonds et le FSN et tout autre fonds spécial administré par la Banque (le "Groupe de la Banque") peuvent demander au Groupe de la Banque de se conformer à ses propres politiques et procédures ;

CONSCIENTS de la nécessité de fournir un règlement détaillé régissant la création, les procédures et l'administration dudit mécanisme en vue d'en assurer l'efficacité ;

DECIDENT CE QUI SUIT:

Création

1. Il est créé un mécanisme indépendant de vérification de la conformité et de résolution de problèmes (ci-après dénommé le "Mécanisme indépendant d'inspection") qui sera doté des attributions décrites ci-après et qui fonctionnera conformément aux dispositions énoncées ci-dessous.

Composition du Mécanisme indépendant d'inspection

2. Le Mécanisme indépendant d'inspection (MII) se compose d'une Unité de vérification de la conformité et de médiation ("CRMU") ainsi que d'un fichier d'experts (le « Fichier d'experts »).

3. CRMU est une unité organisationnelle de la Banque créée en application d'une résolution du Conseil d'administration de la Banque. C'est le point focal du MII. Les activités de CRMU sont administrées par un chef d'unité désigné sous le nom de « Directeur, CRMU » (le « Directeur ») qui est nommé par le Président, en consultation avec les Conseils d'administration (les « Conseils »).

4. Le Fichier d'experts se compose de trois (3) personnes (les « experts ») qui sont choisies selon les règles de la Banque en matière d'acquisition de services de consultant et nommées par les Conseils sur recommandation du Président. Les experts sont des ressortissants des pays membres de la Banque ou des Etats participants du Fonds et ils sont sélectionnés en fonction de leur compétence et de leur connaissance des opérations du Groupe de la Banque.

5. Les experts sont inscrits au Fichier pour une période non renouvelable de cinq (5) ans, à l'exception des trois (3) premiers experts qui sont désignés, par tirage au sort, comme suit : un pour une durée de trois (3) ans, un pour une durée de quatre (4) ans et un pour une durée de cinq (5) ans. Si le mandat d'un expert vient à expiration alors que ledit expert procède à un exercice d'inspection, son mandat est prolongé pour la période nécessaire à l'achèvement dudit exercice, à moins que les Conseils n'en décident autrement. Un expert est désigné en qualité de président du groupe des experts par les Conseils ; il exerce ces fonctions pendant la durée de son mandat, à moins que les Conseils n'en décident autrement.

6. Les administrateurs, suppléants, conseillers, assistants, agents ou membres du personnel de la Banque ou les personnes qui occupent un poste de consultant ne peuvent être inscrits au Fichier d'experts que s'ils ont quitté le service de la Banque ou du Fonds depuis deux (2) ans. Si un expert est appelé à procéder à une inspection pendant son mandat, il ne sera pas autorisé à occuper un poste de membre du personnel, fonctionnaire, administrateur, suppléant, conseiller, assistant ou consultant de la Banque ou du Fonds pendant deux (2) ans à partir de la fin dudit mandat.

7. Les experts doivent informer la Banque de tout conflit d'intérêt ; ils ne pourront pas participer à une audition ou une enquête portant sur une demande relative à une affaire dans laquelle ils/elles ont un intérêt personnel ou sont impliqué(e) (s) à quelque titre que ce soit.

8. Les experts perçoivent des honoraires et sont tenus de travailler à plein temps lorsqu'ils sont désignés comme membre d'un Panel de vérification de la conformité. Lorsqu'ils commencent à travailler à plein temps, les experts perçoivent une rémunération

déterminée par les Conseils sur la recommandation du Président. Leurs frais de voyage et leurs dépenses sont remboursés sur la même base que ceux des membres du Tribunal administratif de la Banque.

9. Aux fins de l'exercice de leurs fonctions, les experts ont la qualité de fonctionnaires de la Banque, jouissant des privilèges et immunités accordés auxdits fonctionnaires, et ils doivent se conformer aux dispositions des statuts de la Banque pour ce qui est de leur loyauté exclusive à l'égard de la Banque et du respect des obligations définies à l'article 38 de l'Accord portant création de la Banque et de l'article 21 de l'Accord portant création du Fonds interdisant d'intervenir dans les affaires politiques d'un Etat membre.

10. Les experts peuvent être démis de leurs fonctions sur décision motivée des Conseils. En cas de démission ou d'incapacité quelconque d'un expert désigné pour faire partie d'un Panel d'inspection, le Directeur fait des recommandations aux Conseils, par l'intermédiaire du Président, sur les mesures à prendre afin que l'exercice d'inspection puisse être promptement achevé.

Attributions du Mécanisme indépendant d'inspection

11. Le MII reçoit des demandes émanant de personnes lésées par un projet financé par une entité du Groupe de la Banque. Ces requêtes sont présentées à CRMU par une partie affectée, autre qu'un particulier (communauté de personnes, organisation, association, société ou autre groupe d'individus) (le « requérant ») ou par le représentant d'une telle partie (tel que défini dans le règlement) qui doit prouver que ses droits ou intérêts ont été ou risquent d'être directement affectés par une action d'une entité du Groupe de la Banque résultant :

- i) dans le cas d'un projet garanti par un Etat et financé par l'une quelconque des entités du Groupe de la Banque, de la non-application par celle-ci des politiques et procédures opérationnelles concernant la conception, l'évaluation et/ou l'exécution dudit projet, et
- ii) dans le cas d'un projet du secteur privé ou non garanti par un Etat et financé par l'une quelconque des entités du Groupe de la Banque, de la non-application des politiques sociales ou environnementales et des garanties applicables audit projet.

Il peut s'agir notamment de cas dans lesquels l'entité concernée du Groupe de la Banque est censée avoir omis de veiller à ce que l'emprunteur respecte les obligations vis-à-vis des politiques et procédures pertinentes qui lui incombent aux termes des accords de prêts.

12. Avant de donner suite à une demande de vérification de la conformité ou de résolution de problèmes, CRMU s'assure que la requête a d'abord été examinée par la Direction de la Banque et que la Direction n'a pas montré qu'elle s'était conformée ou qu'elle avait pris les mesures adéquates pour se conformer aux politiques et procédures du Groupe de la Banque. CRMU s'assure également de la gravité et du caractère substantiel de la violation présumée des politiques et procédures du Groupe de la Banque.

Fonction du Mécanisme indépendant d'inspection

13. Le MII, dont le point focal est l'Unité CRMU, exerce des fonctions de vérification de la conformité et de résolution de problèmes. La fonction de résolution de problèmes est utilisée lorsque les plaintes ou griefs peuvent aussi, ou alternativement, être traités par l'application de techniques de nature à contribuer au règlement des problèmes sous-jacents. Au nombre de ces techniques figurent l'enquête indépendante, la médiation, la conciliation, la facilitation du dialogue et l'établissement de rapport.

14. Le MII est activé dès que CRMU accepte une requête (la « requête ») après s'être assuré que celle-ci satisfait à tous les critères requis. Ne peuvent faire l'objet d'un examen de CRMU aux termes du paragraphe 11 ci-dessus :

- i) les plaintes relatives à des actes relevant de la responsabilité de tiers, comme l'emprunteur ou l'emprunteur potentiel, et n'impliquant aucune action ou omission de la part de l'entité du Groupe de la Banque concernée ;
- ii) les plaintes contre des décisions prises par la Banque ou des emprunteurs d'une entité du Groupe de la Banque en matière de passation de marchés, émanant de fournisseurs de biens et services financés ou devant être financés par une entité du Groupe de la Banque au titre d'un accord de prêt, ou émanant de soumissionnaires qui n'ont pas été sélectionnés pour la fourniture desdits biens et services, ces plaintes devant être examinées, comme par le passé, conformément aux procédures en vigueur ;
- iii) les plaintes relatives à un cas de fraude ou de corruption ;
- iv) les plaintes relatives à une affaire portée devant le Tribunal administratif de la Banque ;
- v) les plaintes relatives à une affaire portée devant d'autres instances de recours judiciaire ou organes similaires;
- vi) les plaintes futiles ou malveillantes ou motivées par l'intention d'obtenir un avantage compétitif ;
- vii) les requêtes relatives à une affaire ou des affaires sur lesquelles CRMU, un Panel, le Président ou les Conseils ont déjà formulé une recommandation ou statué à la suite de l'examen d'une requête antérieure, sauf si cela est justifié par des preuves ou des circonstances nouvelles qui n'étaient pas connues à la date de la requête antérieure ;
- viii) les plaintes concernant le caractère adéquat ou pertinent des politiques et procédures du Groupe de la Banque ;
- ix) Les plaintes relatives à des projets du secteur privé ou à d'autres projets non garantis par un Etat, sauf s'il s'agit d'une violation supposée des politiques du Groupe de la Banque dans le domaine de l'agriculture, l'éducation, la santé, le genre, la bonne gouvernance ou l'environnement.

15. Le MII demande l'avis du Conseiller juridique général et du Département juridique de la Banque pour les questions liées aux droits et obligations de la Banque au sujet de la requête examinée.

Procédures

16. Les requêtes sont présentées par écrit ; elles doivent exposer tous les faits pertinents, en particulier, en cas de requête d'une partie concernée, le préjudice subi ou qui risque d'être subi par ladite partie du fait de l'action ou de l'omission présumée de l'entité du Groupe de la Banque résultant de la non-application de ses politiques et procédures pertinentes. Les requêtes doivent décrire, d'une part, les mesures prises pour remédier au problème ainsi que la nature des actes ou omissions présumés et, d'autre part, les dispositions prises pour porter le problème à l'attention de la Direction ainsi que la réaction de la Direction à ces dispositions.

17. Dans les quatorze (14) jours suivant la réception d'une requête, le Directeur procède à un examen préliminaire afin de déterminer si ladite requête est recevable. Dès qu'il enregistre une requête jugée recevable au titre d'une vérification de la conformité ou d'une résolution de problèmes, le Directeur en informe sans délai les Conseils et le Président.

18. Dans les vingt et un (21) jours suivant la notification d'une requête, la Direction fournit à CRMU la preuve qu'elle s'est conformée ou qu'elle entend se conformer aux politiques et procédures pertinentes du Groupe de la Banque. Si la Direction ne donne pas de réponse dans les vingt et un (21) jours, CRMU le notifie aux Conseils et au Président, et adresse une copie de la notification au requérant.

19. CRMU peut demander à la Direction de lui fournir des précisions sur sa réponse et indiquer dans quel délai ces renseignements doivent lui parvenir. Dans les vingt et un (21) jours suivant la réception des renseignements supplémentaires de la Direction ou à l'expiration du délai fixé pour la réception desdits renseignements, CRMU procède à un exercice de résolution de problèmes et/ou fait des recommandations sur la réalisation d'une opération de vérification de la conformité aux Conseils, ou au Président si la requête concerne un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils.

20. Si le Directeur estime que la requête peut être traitée dans le cadre d'un exercice de résolution de problèmes, il/elle invite toutes les parties intéressées à participer à cet exercice. Le Directeur peut avoir recours à diverses techniques de résolution de problèmes lors de cet exercice, notamment, mais pas exclusivement, la médiation, la conciliation, la facilitation du dialogue, l'enquête et l'établissement de rapport.

21. Si un exercice de résolution de problèmes n'a pas donné de résultats positifs dans un délai de trois (3) mois à compter de la date à laquelle il a commencé ou avec le consentement des parties, le Directeur peut recommander les mesures correctives qu'il juge appropriées aux Conseils ou au Président, dans le cas où la requête concerne un projet qui n'a pas été approuvée par les Conseils. Il peut recommander notamment la réalisation d'une vérification de la conformité du projet concerné.

22. Si, à l'issue d'un exercice de résolution de problèmes ou de tout autre exercice, le Directeur estime qu'il existe un commencement de preuve selon lequel les parties affectées ont subi un préjudice ou risquent de subir un préjudice du fait qu'un membre du Groupe de la Banque n'a pas appliqué les politiques et procédures pertinentes à un projet financé par le Groupe de la Banque, il/elle doit, dans les 30 jours qui suivent, présenter un rapport recommandant de procéder à une vérification de la conformité du projet concerné : a) aux Conseils d'administration ou b) au Président, avec copie aux Conseils, dans le cas où la requête porte sur un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils. La recommandation doit

contenir un projet de termes de référence et proposer le nom de deux experts qui, avec le Directeur, constitueront un Panel (le « Panel ») chargé de procéder à l'exercice de vérification de la conformité.

23. Si, après avoir reçu et enregistré une demande de vérification de la conformité qui ne fait pas déjà l'objet d'un exercice de résolution de problème, le Directeur estime que ladite demande ne doit pas donner lieu à une vérification de la conformité, il la transmet au président du groupe d'experts du Fichier qui doit se prononcer à son sujet dans un délai de vingt et un (21) jours après avoir été saisi par le Directeur et présenter une recommandation aux Conseils.

24. Lorsqu'ils examinent cette recommandation, les Conseils d'administration ou le Président, selon le cas, peuvent : a) approuver ladite recommandation conformément à la procédure de non-objection ou b) renvoyer la requête au Directeur ou à un expert en le chargeant de revoir la proposition relative à la composition du Panel et au projet de termes de référence et, s'il y a lieu, de faire une nouvelle recommandation qui sera soumise au Président ou aux Conseils, selon le cas. Toute décision du Président concernant la recommandation du Directeur au sujet d'une vérification de la conformité doit être communiquée sans délai aux Conseils.

25. Le Panel procède à la vérification de la conformité conformément aux termes de référence approuvés. Chaque expert dispose d'une (1) voix et les décisions du Panel sont prises à la majorité simple. Le Directeur peut prendre part aux délibérations du Panel mais il ne vote qu'en cas de blocage.

26. Le Panel présente ses observations et recommandations aux Conseils ou au Président, si la requête se rapporte à un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils. Ceux-ci, ou le Président, selon le cas, décident ou non d'accepter les observations et recommandations du Panel. Toute décision du Président doit être communiquée sans délai aux Conseils.

27. Les observations et recommandations du Panel sont uniquement basées sur les faits se rapportant à la requête et elles sont impartiales. Le Panel ne peut recommander l'octroi, à une personne physique ou morale ou à un gouvernement, d'une indemnisation ou de tous autres avantages allant au-delà des dispositions expressément prévues dans la politique pertinente du Groupe de la Banque.

Rapports

28. Dans les trente (30) jours suivant la fin de l'exercice de résolution de problèmes, le Directeur prépare un rapport sur les résultats de l'exercice et le soumet aux participants, aux Conseils et au Président.

29. Si la requête concerne un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils, le Panel présente ses observations et recommandations aux Conseils ou au Président dans les trente (30) jours suivant la fin de l'exercice de vérification de la conformité.

30. CRMU, ou toute personne chargée de cette tâche, assure le suivi de la mise en oeuvre des solutions convenues dans le cadre d'un exercice de résolution de problèmes, ou des modifications correctives apportées aux politiques et procédures pertinentes du Groupe de la Banque ou à l'exécution du projet concerné financé par le Groupe de la Banque. Un rapport

de suivi doit être présenté aux Conseils ou au Président, dans le cas où la requête concerne un projet qui n'a pas été approuvé par les Conseils. Une copie des rapports de suivi présentés au Président doit être transmise sans délai aux Conseils.

31. Sous réserve des dispositions de la politique du Groupe de la Banque en matière de diffusion de l'information, les rapports de CRMU et du Panel ainsi que les décisions des Conseils et du Président relatives aux requêtes sont communiqués au requérant et à toute autre partie intéressée ; ces documents sont rendus publics par le Groupe de la Banque.

32. Le Directeur, en consultation avec les experts, établit un rapport annuel décrivant les activités de CRMU durant l'année précédente. Ce rapport est soumis, pour information, aux Conseils d'administration et aux Conseils des gouverneurs. Il est publié par le Groupe de la Banque.

Bilan

33. Les Conseils dresseront le bilan du Mécanisme indépendant d'inspection, créé aux termes de la présente résolution, trois (3) ans après sa date d'entrée en vigueur, laquelle correspond à la date de nomination du Directeur.

Règlement

34. Les Conseils approuvent le règlement de l'Unité de vérification de la conformité et de médiation du Mécanisme indépendant d'inspection, lequel complète les dispositions opérationnelles contenues dans la présente résolution.