

livre blanc 3

lutte contre la corruption

AD1/ILA **150** ANS YEARS



2023 PARIS

(par ordre alphabétique)

coordinateur

Nicola BONUCCI

Avocat Associé, Paul Hastings
Ancien Directeur juridique de l'OCDE

rapporteur

Pascale DUBOIS

Professeure invitée, Georgetown Law School
Ancienne Vice-présidente, Intégrité, Banque mondiale

premier co-rapporteur

Elisabeth DANON

Analyste juridique à la Division Anti-corruption de l'OCDE

deuxième co-rapporteur

Stanislas JULIEN-STEFFENS

Elève avocat, diplômé de Sciences Po Paris
et de l'Université Paris-Panthéon-Assas



comité de pilotage**Laura ALONSO**

Ancienne Directrice du Bureau anti-corruption de l'Argentine,
Ancienne Directrice de la section nationale de Transparency International,
Buenos Aires, Argentine

Jan DUNIN-WASOWICZ

Counsel, Hugues Hubbard and Reed, Paris,
Co-président du Groupe de travail sur l'anti-corruption
de l'American Society of International Law

Susan KARAMANIAN

Doyenne, Hamad Bin Khalifa University's College of Law, Doha, Qatar

Lucinda LOW

Avocate associée, Steptoe & Johnson LLP, Washington DC,
Présidente du Conseil d'administration de la Coalition for Integrity,
Ancienne Présidente de l'American Society of International Law

Babajide OGUNDIPE

Avocat associé senior, Sofunde, Osakwe, Ogundipe & Belgore,
Lagos, Nigeria

Mark PIETH

Professeur émérite, Université de Bâle,
Ancien Président du Groupe de travail sur la corruption, OCDE

1. état de l'art _____ page 9**la voie vers le paysage mondial actuel
de la lutte contre la corruption**

- 1. De l'après-Seconde Guerre mondiale à la guerre froide, l'évolution de la corruption : d'une préoccupation purement nationale à une préoccupation transfrontalière
- 2. De la fin de la guerre froide au début du 21^{ème} siècle : l'émergence et la prolifération des normes et initiatives multilatérales contre la corruption
- 3. Le paysage actuel de la lutte contre la corruption : une priorité absolue dans l'agenda mondial mais une interrogation quant aux progrès réalisés dans la pratique

2. défis _____ page 29

- 1. Améliorer l'efficacité du cadre juridique existant
- 2. La corruption ne se limite pas aux pots-de-vin
- 3. Persistance des approches binaires
- 4. Les cas transnationaux ne sont pas encore résolus à l'échelle internationale

3. questions et perspectives d'avenir _____ page 65

- 1. Une coopération internationale accrue
- 2. Une transparence accrue
- 3. Se concentrer sur la prévention
- 4. Cessez d'abriter l'argent sale
- 5. Impliquer toutes les parties prenantes
- 6. Développer les connaissances
- 7. Renforcement des capacités
- 8. Mieux combattre les conflits d'intérêts
- 9. Repenser le rôle des organisations internationales

annexes _____ page 103

Introduction

Ce livre blanc est basé sur i) l'expertise des membres du comité, ii) les informations et la littérature publiquement accessibles et iii) une série d'entretiens avec de nombreuses parties prenantes issues du milieu universitaire, de la société civile et du secteur privé. La liste des personnes interrogées figure en annexe, et nous leur sommes reconnaissants pour leurs contributions riches et perspicaces.

Ce document n'a pas vocation à être une présentation exhaustive des nombreuses facettes de la corruption et des moyens de l'éradiquer, ou du moins de l'atténuer. Il s'agit plutôt d'une tentative de définir des orientations claires dans un débat souvent fragmenté et confus. Dans ce contexte, le livre blanc s'efforce de couvrir la lutte contre la corruption en termes plus larges, tout en s'intéressant plus particulièrement à la corruption transnationale.

1.

état des lieux :
la voie vers le paysage
mondial actuel
de la lutte contre
la corruption

Analyser l'état actuel de la lutte contre la corruption à l'échelle mondiale nécessite de faire la lumière sur la façon dont cette lutte est apparue et s'est développée. Avant toute chose, il convient de noter que si ce sujet figure en tête de l'agenda politique depuis de nombreuses années, l'émergence de normes multilatérales régissant la lutte contre la corruption est relativement récente. À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, le modèle naissant de gouvernance mondiale ne se préoccupait guette de la corruption. Si celle-ci était parfois évoquée pendant les années de la guerre froide, c'était principalement pour des raisons politiques. Ce n'est qu'avec la chute du mur de Berlin et la mondialisation qui s'en est suivie que la corruption est progressivement devenue une préoccupation transfrontalière majeure. Depuis, elle occupe une place grandissante dans l'agenda politique, ce qui a conduit à une prolifération de normes et d'initiatives, de nature et d'étendue géographique variables. La première section de ce livre blanc propose un séquençage chronologique sommaire mettant en évidence les principaux jalons et les acteurs multi gouvernementaux qui ont contribué à façonner le paysage mondial actuel de la lutte contre la corruption.

1) De l'après-guerre à la guerre froide : la corruption passe d'une préoccupation purement nationale à une préoccupation transfrontalière

Le modèle de gouvernance mondiale qui a émergé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ne comportait pas de composante anticorruption. Les mandats respectifs d'institutions internationales telles que les Nations Unies, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui étaient essentiellement axés sur la reconstruction économique et sociale, le maintien de la paix et l'organisation d'un monde post-colonial, ne tenaient pas compte des risques de corruption associés à ces activités. Ainsi, largement ignoré par les normes internationales, le sujet est demeuré, pour un temps, une question de droit national.

Dans la plupart des pays, si ce n'est dans tous, le versement de pots-de-vin à des agents publics nationaux est criminalisé depuis des décennies, et des cadres juridiques, institutionnels et judiciaires d'une sophistication et d'une efficacité variables ont

été conçus pour faire appliquer les lois anti-corruption nationales. Toutefois, ces efforts étaient strictement limités aux frontières nationales. Alors que le commerce international, porté par les entreprises des pays occidentaux, prenait un essor considérable, les paiements aux agents publics étrangers étaient largement acceptés comme un moyen nécessaire pour mener à bien les affaires à l'étranger. En témoigne, par exemple, la déductibilité fiscale de ces paiements dans de nombreux pays exportateurs de capitaux.

En 1977, la promulgation par les États-Unis du *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) a brisé le *statu quo* et la loi du silence en intraduisant la première législation nationale criminalisant la corruption d'agents publics étrangers. Le FCPA a été promulgué à la suite du scandale du Watergate, qui a révélé que plusieurs entreprises américaines avaient utilisé des caisses noires à l'étranger pour verser des contributions politiques illégales. L'enquête menée à la suite de cette découverte a révélé que les multinationales américaines versaient régulièrement des pots-de-vin pour obtenir des contrats de la part de responsables gouvernementaux étrangers, ce qui, à l'époque, ne constituait pas une infraction, ni aux États-Unis ni dans aucun autre pays du monde. Les préoccupations géopolitiques et la réprobation générale qui s'en est suivie ont conduit à la promulgation du FCPA.

Le FCPA a marqué un tournant sémantique majeur en introduisant le concept de corruption d'agent public étranger, ou « transnationale », par opposition à la notion de corruption nationale qui existait depuis longtemps. En faisant prendre conscience, au niveau national, des risques posés par les pratiques de corruption transnationale, le FCPA a également marqué un moment décisif dans le développement futur d'un cadre international réglementant la corruption transnationale. Il a servi à façonner les dispositions pertinentes des traités internationaux de lutte contre la corruption qui ont vu le jour des décennies plus tard, ainsi que l'élaboration de lois nationales telles que le *United Kingdom Bribery Act*, adopté en 2010 par le Royaume-Uni et la loi Sapin II, adoptée en 2016 par la France.

2) De la fin de la guerre froide au début du 21^{ème} siècle : l'émergence et la prolifération des normes et initiatives multilatérales contre la corruption

Le début des années 1990 a marqué un tournant dans la lutte contre la corruption. À la fin de la guerre froide, le modèle des démocraties libérales s'est imposé, et le commerce et les investissements internationaux se sont développés à un rythme sans précédent. Le modèle de gouvernance qui a pris forme tant au niveau national qu'international a rapidement considéré la corruption comme un fléau entravant la prospérité économique et sociale et fragilisant la stabilité politique, plutôt qu'un problème purement politique. .

La mondialisation de la lutte contre la corruption dans les affaires internationales

L'un des premiers instruments internationaux de lutte contre la corruption est la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption ou Convention de l'OCDE). Cette convention, adoptée en 1997 après des années de gestation, était novatrice à de nombreux égards. La Convention de l'OCDE est née de la volonté des États-Unis et d'autres pays exportateurs de réduire les distorsions de concurrence causées par la corruption sur les marchés étrangers. En l'absence de règles communes aux pays exportateurs, les entreprises visées par le FCPA étaient désavantagées par rapport à celles qui pouvaient continuer à verser des pots-de-vin sans risquer de poursuites judiciaires. Au-delà de la question de l'équité a émergé la nécessité d'établir des règles du jeu équitables dans le commerce international, à une époque où l'activité transfrontalière prenait une ampleur sans précédent.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption établit des normes juridiquement contraignantes visant à criminaliser la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de tran-

sactions commerciales internationales et prévoit une série de mesures connexes pour en assurer l'efficacité, notamment en exigeant des pays qu'ils tiennent leurs entreprises responsables, qu'ils imposent des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives et qu'ils coopèrent au niveau international dans les affaires de corruption transnationale. Une combinaison de facteurs, dont le nombre restreint de membres de la Convention, son champ d'application thématique restreint et le processus rigoureux d'examen par les pairs, explique le succès de la Convention de l'OCDE. Depuis son adoption, le nombre de parties à la Convention a augmenté, et ses normes ont été affinées et développées en 2009 et 2021, favorisant ainsi une concurrence libre entre les entreprises sur les marchés mondiaux.

La prolifération des normes multilatérales et l'universalisation de la lutte contre la corruption

L'impact de la corruption attirant l'attention des décideurs politiques tant au niveau national qu'international, des instruments multilatéraux de lutte contre la corruption, de portée géographique et d'envergure diverses, ont commencé à voir le jour. Les instruments régionaux de lutte contre la corruption comprennent :

- la Convention interaméricaine contre la corruption de l'Organisation des États américains de 1996 ;
- la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe de 1998 ;
- la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe en 1999 ;
- la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2003 ; et
- la Convention arabe contre la corruption, qui a été adoptée dans le cadre de la Ligue arabe en 2010.

En 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) est devenue le premier et le seul instrument universel

contre la corruption. À ce jour, l'UNCAC a été signée par 140 pays ou organisations et ratifiée par 189 pays. Il s'agit de l'instrument normatif de lutte contre la corruption le plus large en termes de portée géographique et de champ d'application thématique, couvrant à la fois la corruption d'agents publics et la corruption de particulier à particulier, le recouvrement d'avoirs et une multitude de mesures préventives pour les secteurs public et privé, ainsi que des dispositions relatives à la coopération internationale. Si le processus de surveillance de l'UNCAC diffère grandement de celui soutenant la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE, la nature universelle de l'UNCAC, qui réside dans sa portée et sa substance plus étendues, a contribué au développement d'un mouvement mondial de lutte contre la corruption et à la prise de conscience des différents acteurs publics et privés de la nécessité de lutter contre la corruption.

Parallèlement à l'établissement de normes, le rôle et l'influence croissants des banques multilatérales de développement

Au fur et à mesure de l'émergence de normes multilatérales, les banques multilatérales de développement (BMD) ont rejoint la lutte contre la corruption. La Banque mondiale a été la pre-

mière BMD à le faire activement. Jusqu'en 1996, la Banque mondiale avait largement ignoré la question de la corruption, la considérant comme une question politique - et donc en dehors de son mandat. Toutefois, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion de son assemblée annuelle en 1996, le président de l'époque, James Wolfensohn, a fermement mis la lutte contre la corruption sur le devant de la scène à travers son discours décrivant le « *cancer de la corruption* ». Dans le sillage de ce discours, la Banque mondiale a commencé à s'attaquer à la corruption par différents moyens, tels que le renforcement des capacités et le travail de diagnostic.

En 1999, la Banque mondiale a mis en place une procédure administrative quasi-judiciaire pour sanctionner les entreprises et les individus accusés de s'être livrés à des pratiques répréhensibles, notamment la corruption, dans le cadre de la passation ou de l'exécution de contrats financés par la Banque. Le système de sanctions élaboré et mis en œuvre par la Banque mondiale a influencé les systèmes de sanctions d'un certain nombre d'autres banques multilatérales de développement, comme en témoignent l'adoption de normes harmonisées, l'accord mutuel sur l'exclusion des entreprises et individus sanctionnés dans le cadre de projets de développement financés par des BMD conclu en 2010 entre la Banque mondiale,

la Banque asiatique de développement, le Groupe de la Banque africaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et le Groupe de la Banque interaméricaine de développement, ainsi que la coopération continue entre les BMD.

3) Le paysage actuel de la lutte contre la corruption : une priorité absolue dans l'agenda mondial mais une interrogation quant aux progrès réalisés dans la pratique

Depuis le début du 21st siècle jusqu'à ce jour, la lutte contre la corruption est restée en tête de l'agenda mondial, entraînant une diversification des initiatives de lutte contre la corruption parallèlement aux conventions et traités internationaux. Le volume de normes et d'initiatives anticorruption qui en résulte

soulève la question de leur impact sur le niveau de corruption dans la pratique.

L'affirmation de la lutte contre la corruption comme une priorité absolue

Alors que les organisations internationales de référence ont continué à jouer un rôle central dans la lutte contre la corruption par l'établissement et la mise en œuvre de normes, diverses formes d'action se sont développées, et d'autres organisations et institutions se sont attelées à la tâche. Au cours des vingt dernières années, les responsables politiques n'ont cessé de réaffirmer leur résolution d'éradiquer la corruption et les pots-de-vin sous toutes leurs formes. S'il est impossible de dresser une liste exhaustive, quelques initiatives de haut niveau méritent d'être soulignées :

i) En 2010, le « Groupe des vingt » ou « G20 », qui représente la réunion des pays les plus puissants du monde, s'est joint à la lutte mondiale contre la corruption en créant un groupe de travail anti-corruption, dont la mission est d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action anti-corruption autour des enjeux clé dans le domaine. Ces plans d'action font ensuite l'objet d'un rapport d'évaluation.

ii) Dans la même perspective d'intensification de la lutte contre la corruption sur le long terme au niveau international, les Objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2015, énumèrent sous l'objectif 16 - Promouvoir des sociétés pacifiques et inclusives pour le développement durable, assurer l'accès à la justice pour tous et mettre en place des institutions efficaces, responsables et inclusives à tous les niveaux - les deux objectifs suivants :

« 16.4 D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée

16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes ».

iii) En 2016, le gouvernement britannique a organisé le premier sommet anticorruption des chefs d'État et de gouvernement.

iv) En 2018, le FMI a renforcé son engagement en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption par le biais de l'*Examen de la note d'orientation de 1997 sur la gouvernance - Proposition de cadre pour un renforcement de l'action du FMI*. Le

nouveau cadre, qui est mis en œuvre notamment par le biais des examens annuels du FMI, est conçu pour promouvoir un engagement plus systématique, efficace, franc et impartial des pays membres concernant les vulnérabilités en matière de gouvernance qui sont critiques sur le plan macroéconomique. Étant donné le rôle critique du FMI dans l'économie financière mondiale, le fait que le FMI ait également décidé de s'attaquer à la corruption est un autre indicateur de l'adhésion mondiale à la lutte contre la corruption.

v) En 2020, le G20 a organisé la première réunion ministérielle du G20 consacrée à la lutte contre la corruption.

vi) En 2021, les Nations unies ont organisé la toute première session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies (UNGASS) contre la corruption à New York, du 2 au 4 juin 2021. L'UNGASS a débouché sur l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies d'une déclaration politique fixant le cap des efforts internationaux de lutte contre la corruption pour la prochaine décennie, inscrivant plus avant la lutte contre la corruption dans l'agenda mondial.

vii) La même année, le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation anti-corruption 2021, qui complète la Convention de l'OCDE, en vue de renforcer et de soutenir davantage sa mise en

œuvre. En particulier, la Recommandation anti-corruption 2021 comprend des sections sur des sujets clés qui sont apparus ou ont évolué de manière significative dans le domaine de la lutte contre la corruption depuis le dernier examen des normes, y compris, entre autres, le renforcement de l'application des lois sur la corruption transnationale, la lutte contre la corruption transnationale du côté de la demande, le renforcement de la coopération internationale, l'introduction de principes sur l'utilisation de résolutions extrajudiciaires dans les affaires de corruption transnationale, l'incitation au respect de la législation anti-corruption par les entreprises et la protection des lanceurs d'alerte.

Dans un océan de normes multilatérales contre la corruption, qu'en est-il de la pratique ?

Le droit international de la lutte contre la corruption a profondément changé au cours des 30 dernières années sous l'effet d'un volume croissant d'instruments normatifs de portée, d'étendue géographique, de force juridique et de mécanismes de mise en œuvre variés. Le résultat immédiat de cette inflation constante est la coexistence de multiples instruments destinés à prévenir, détecter et sanctionner la corruption sous toutes ses formes, y compris la corruption étrangère et nationale,

ainsi qu'à promouvoir les enquêtes transfrontalières et la coopération en matière d'application. Cette situation soulève une question simple mais fondamentale : dans quelle mesure cela se traduit-il par des changements efficaces et durables dans la vie quotidienne ?

Il n'est pas surprenant, compte tenu du nombre de facteurs qui entrent en jeu, que la question n'ait pas de réponse claire et nette. D'une part, les progrès réalisés au cours des 30 dernières années sont indéniables. L'exemple le plus parlant est probablement celui de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, qui a profondément modifié la manière dont les entreprises font des affaires à l'étranger et a changé le discours de manière à ce que la corruption d'un agent public étranger pour obtenir un avantage concurrentiel ne soit plus considérée comme une pratique habituelle. Un autre indicateur clé des progrès réalisés dans la lutte contre la corruption est la transparence accrue. Au fil des ans, l'alliage des normes internationales et du travail acharné des organisations de la société civile a permis d'accroître la transparence des transactions gouvernementales, contribuant ainsi à rendre redevables les auteurs d'actes de corruption.

Pourtant, la corruption est toujours bien là. Si la fiabilité des données est effectivement l'un des plus grands défis (voir la

Partie 2), les chiffres sont accablants. En 2007, l'ONU et la Banque mondiale ont estimé le flux transfrontalier du produit mondial des activités criminelles, de la corruption et de l'évasion fiscale entre 1 000 et 1 600 milliards de dollars par an. Près d'une décennie plus tard, le FMI estimait en 2016 que les pots-de-vin, qui sont une forme de corruption, coûteraient à eux seuls au monde entre 1 500 et 2 000 milliards de dollars chaque année, soit près de 2 % de son PIB. Au niveau européen, une étude publiée par le Parlement européen la même année a révélé que la corruption coûte à l'Union européenne entre 179 et 990 milliards d'euros en termes de PIB sur une base annuelle, soit jusqu'à 6,3 % du PIB européen.

Une conclusion simple, bien qu'insatisfaisante, pourrait être que, bien que des aient été réalisés, beaucoup reste à faire. Si les normes internationales ont donné des armes significatives à la lutte contre la corruption, de nombreuses actions restent à entreprendre, à commencer par la mise en œuvre adéquate et efficace des normes existantes. Bien qu'il ne puisse être déterminé avec certitude pourquoi la corruption reste élevée malgré le volume de normes qui la réglementent, il peut être avancé que des règles mal ou non appliquées peuvent procurer un sentiment artificiel de sécurité, en donnant l'idée que le problème est désormais réglementé et donc traité. Cette vision

déformée de la réalité aux yeux des parties prenantes offre aux malfaiteurs une plus grande marge de manœuvre pour se livrer à des actes de corruption. De même, un niveau de transparence accru mais limité peut détourner l'attention des transactions qui restent dans l'ombre et continuent d'échapper à tout contrôle. Au-delà de ces considérations techniques, il convient également de garder à l'esprit que la corruption n'est pas un phénomène isolé et indépendant. Ce n'est que récemment que les chercheurs ont commencé à explorer les liens avec l'État de droit et la faiblesse des institutions qui conduisent à des phénomènes de captation du pouvoir de l'État. De plus, à mesure que de nouveaux acteurs économiques apparaissent, que les partenariats commerciaux se transforment et que l'équilibre des pouvoirs sur la scène mondiale évolue, la corruption prend de nouvelles formes. On constate ainsi que ce sont des années de pratique de lutte contre la corruption qui ont permis de mieux comprendre la complexité du problème.

Compte tenu de ces considérations, crédulité et complaisance ne sont pas de mises à l'égard des progrès réalisés. Certes, il est indéniable que la lutte contre la corruption reste un combat difficile. Néanmoins, cela serait une grave erreur de se laisser aller au cynisme et d'abandonner la lutte contre la corruption.

2.

les défis

1) Améliorer l'efficacité du cadre juridique existant

Il est largement admis que le cadre juridique et institutionnel mis en place au cours des 25 dernières années (voir la [Partie I](#)) est désormais largement pertinent. Cependant, les pots-de-vin et autres formes de corruption continuent de proliférer au-delà de tout niveau acceptable. Selon le dernier Baromètre mondial de la corruption de Transparency International (TI), près d'une personne sur quatre a versé un pot-de-vin pour accéder à un service public au cours des douze mois ayant précédé l'exercice.

Le principal défi, tant au niveau national qu'international, reste la mise en œuvre des mesures anticorruption. Le terme « mise en œuvre » est utilisé dans son sens le plus large et couvre diverses situations (mise en œuvre nationale inadéquate des normes internationales, absence d'application, inégalité des conditions de concurrence, etc.). Une mise en œuvre déficiente n'a pas une cause unique, et plusieurs facteurs, qui constituent autant de défis, peuvent être mis en évidence. Certains d'entre eux sont présentés ci-dessous.

i) Manque de volonté politique

Comme indiqué ci-dessus, les pays savent ce qu'ils doivent faire mais ne peuvent ou ne veulent pas faire ce qui doit être fait. S'ils ont adopté et mis en place les lois, règlements et institutions nécessaires, dans certains cas, l'application de ces lois n'en est qu'à ses débuts. Dans d'autres cas, les lois sont en place depuis un certain temps, mais leur application reste limitée. D'une manière générale, il y a peu de preuves d'un suivi, en termes d'évaluation d'impact, de l'adoption de ces lois anti-corruption et anti-blanchiment.

Il existe, en effet, un fossé entre l'importance de la lutte contre la corruption dans l'agenda politique (national et international) et les actions sur le terrain. Les discours sont là, mais les actions font défaut. Aujourd'hui encore, très peu de pays ont adopté des stratégies anti-corruption cohérentes et applicables. Le problème est aggravé par le fait que les enquêtes, les statistiques ou les données ne reflètent pas toujours l'intensité réelle de la lutte contre la corruption. Dans certains pays, les statistiques montrent une faible incidence de la corruption, mais le fait que peu de cas de corruption soient révélés reflète souvent, en réalité, un manque de proactivité dans les enquêtes et poursuites contre la corruption.

L'absence de volonté politique de lutter contre la corruption a différentes origines : elle est parfois due à des régimes politiques autoritaires ou à la faiblesse des institutions. Pour d'autres pays, elle est liée à la volonté de ne pas pénaliser économiquement les entreprises, en particulier pour des actes commis à l'étranger. Il y a une différence entre la façon dont les fonctionnaires et les agents publics devraient se comporter s'ils appliquaient les lois anti-corruption existantes et la façon dont ils se comportent réellement. En outre, comme indiqué ci-dessous, les ressources financières et humaines limitées peuvent constituer un problème. Les institutions internationales et les organes de surveillance ont du mal à faire face à ces circonstances. La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption prévoit, dans son article 5, que :

« Les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger sont soumises aux règles et principes applicables de chaque Partie. Elles ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre Etat ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. ».

Cependant, les autres conventions ne prévoient pas de disposition similaire et, même dans le contexte de l'OCDE, la conformité à l'article 5 n'est pas examinée de manière approfondie et systématique.

ii) Ressources humaines et financières insuffisantes

Toutes les personnes interrogées ont souligné la nécessité de disposer de meilleures ressources humaines et financières.

Pour être efficace dans la lutte contre la corruption, trois éléments semblent nécessaires :

- L'indépendance et l'objectivité des procureurs ;
- Une législation anti-corruption forte et cohérente ; et
- Des ressources financières et humaines adéquates.

Les praticiens soupçonnent fortement que le manque de ressources humaines et financières résulte souvent, en réalité, d'un manque de volonté politique. Les enquêtes sur les affaires de pots-de-vin et de corruption exigent de la proactivité. Elles sont complexes et coûteuses, en particulier dans un contexte international.

Cependant, le problème ne peut se résumer à un simple manque de ressources humaines ou financières. Les agents chargés de l'application de la loi doivent avoir des aptitudes et des compétences spécifiques qui nécessitent une formation continue. Il est nécessaire d'attirer et retenir des magistrats et des enquêteurs spécialisés.

Si, ces dernières années, le développement d'institutions et d'agences de lutte contre la corruption a proliféré, il reste à savoir si cette approche est la meilleure façon de relever le défi car, dans certains cas, la superposition des agences peut entraîner un chevauchement des compétences et une dilution des responsabilités.

Le cas de l'Ukraine illustre bien la situation. Ces dernières années, le pays a vu la création d'un certain nombre d'organes de lutte contre la corruption ; le Bureau national de lutte contre la corruption de l'Ukraine, l'Agence nationale de prévention de la corruption, le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption et la Haute Cour anticorruption de l'Ukraine. Le chevauchement des mandats respectifs et les conflits entre ces institutions a limité leur efficacité.

iii) Coordination et coopération insuffisantes entre les agences nationales

Bien que des progrès aient été réalisés récemment dans certains pays, la lutte contre la corruption au niveau national demeure fragmentée et manque de coordination. C'est un défi auquel tous les pays, et pas seulement les pays en développement et émergents, sont confrontés. Il peut y avoir parfois de bonnes raisons de ne pas échanger d'informations entre les agences (comme la protection de la vie privée et des données), mais dans de nombreux cas, il s'agit en réalité du résultat de la structure verticale des gouvernements.

Dans ce contexte, certains gouvernements ont développé des stratégies nationales de lutte contre la corruption, parfois complétées par des structures inter-agences telles que la *Kleptocracy Task Force* américaine.

Au niveau de l'Union européenne (UE), la principale évolution est la création du Parquet européen (EPPO), le nouveau parquet indépendant de l'Union européenne, chargé d'enquêter, de poursuivre et de juger les crimes contre les intérêts financiers de l'UE. Bien que la mise en place de l'EPPO résulte d'un processus de plus de 20 ans, il ne couvre pas l'UE dans son entiè-

reté, puisque cinq pays membres de l'Union européenne n'y participent pas.

iv) Coordination et coopération insuffisantes entre les institutions internationales

Si les conventions internationales de lutte contre la corruption se sont multipliées au cours des 25 dernières années, peu d'efforts ont été déployés pour les coordonner et créer des synergies entre elles.

Il est regrettable que l'UNCAC et ses États parties n'accordent qu'un intérêt purement formel aux différentes conventions régionales existantes, comme l'illustre la déclaration adoptée par l'UNGASS en juin 2021.

L'insuffisance de la coordination entre les institutions internationales ne se limite pas à la lutte contre la corruption, mais elle est particulièrement frappante dans un domaine où il semble y avoir un consensus international, du moins jusqu'à présent.

Le suivi est un bon exemple de coordination insuffisante. Ainsi, même si les secrétariats des différentes organisations intergouvernementales qui disposent d'un mécanisme de suivi (Conseil de l'Europe, Organisation des États américains, OCDE

et ONUDC) se rencontrent régulièrement et échangent des informations au cas par cas, ces échanges ne sont pas systématiques. En outre, il n'existe pas de mécanisme formel pour faciliter les visites conjointes, la participation aux réunions des unes à celles des autres et vice versa, ou la présentation des rapports aux autres organes de surveillance. Il en résulte un manque d'efficacité et une « fatigue du suivi » dans les pays examinés.

Même davantage pourrait et devrait être fait, la situation semble évoluer dans la bonne direction.

- i) Ces dernières années, le FMI a décidé d'utiliser les rapports de l'OCDE dans ses consultations avec les pays au titre de l'article IV des statuts du FMI, mais cela ne concerne que les pays du G7 et quelques autres sur une base volontaire.
- ii) Lors de sa réunion ministérielle d'avril 2022, le Groupe d'action financière (GAFI) a adopté une déclaration qui comprend ce qui suit :

« Le GAFI joue un rôle important dans les efforts mondiaux de lutte contre la corruption et s'engage à en faire davantage, dans le cadre de son mandat et en étroite coopération avec les organismes internationaux mandatés pour lutter contre la corruption, notamment le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, le Groupe de travail du G20 sur la lutte contre la corruption et la Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption ».

Cependant, au-delà des mécanismes de surveillance, le sentiment général est que le niveau de collaboration sur le terrain entre les différentes institutions internationales chargées de la lutte contre la corruption est rarement à la hauteur du défi. Ce n'est que dans une poignée de cas que la communauté internationale a décidé de s'attaquer à la corruption de manière systémique et cohérente.

La conférence sur le redressement de l'Ukraine, qui s'est tenue à Lugano les 4 et 5 juillet 2022, a souligné l'importance de la lutte contre la corruption. L'Ukraine pourrait servir de test et de référence à la communauté internationale.

L'efficacité du travail des organisations intergouvernementales est également compromise par la pression politique constante exercée sur leurs secrétariats lors de l'évaluation et/ou du suivi des progrès réalisés par les membres de l'organisation. La récente disparition des indicateurs *Doing Business* de la Banque mondiale illustre parfaitement le type de pression auquel sont soumis les secrétariats des organisations internationales chaque fois qu'il s'agit de classer ou d'évaluer des pays.

Pour citer l'une des personnes interrogées :

« Au sein du GAFI, il existe un malentendu fondamental entre certains pays et le Secrétariat sur ce que signifie être un organisme dirigé par ses membres. Les pays défendent leurs droits et ont peur que le Secrétariat ait son propre agenda, mais aussi qu'il pourrait être influencé par les nations les plus puissantes. Ce n'est pas le cas. Il s'agit de professionnels indépendants. La meilleure façon de s'assurer que le GAFI n'est pas dirigé par un membre spécifique est d'avoir un Secrétariat fort. Une façon d'accroître l'indépendance du Secrétariat serait que celui-ci produise ses propres documents, distincts de ceux du GAFI. Cela permettrait au Secrétariat de présenter ses propres points de vue ».

v) Le système de l'entraide judiciaire n'est pas adapté aux crimes financiers complexes

L'entraide judiciaire (*Mutual Legal Assistance* - MLA) est un outil essentiel de la coopération contre les délits financiers complexes tels que la corruption. Elle est inscrite dans toutes les conventions internationales de lutte contre la corruption et fait régulièrement l'objet d'engagements dans des déclarations internationales.

Cependant, il existe un énorme fossé entre la théorie et la pratique. Selon une enquête de l'OCDE menée en 2015, 70 % des responsables de l'application des lois anticorruption déclarent que les difficultés liées à l'entraide judiciaire ont eu un impact négatif sur leur capacité à mener à bien leur travail de lutte contre la corruption. Il n'y a aucune raison de croire que les données seraient sensiblement différentes si une enquête similaire était menée aujourd'hui.

Cette situation a été partiellement surmontée par le développement d'autres formes de coopération, plus ou moins formelles, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

Ainsi :

- i) À la suite du sommet de Londres de 2016, plusieurs pays ont mis en place un centre international de coordination anti-corruption (*International Anticorruption Coordination Center* - IACCC) afin de réunir des agents spécialisés chargés de l'application de la loi issus de multiples organismes pour s'attaquer aux allégations de cas de corruption à grande échelle.
- ii) Les réunions du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption sont l'occasion de discussions informelles et de coopération.
- iii) Récemment, le Conseil de l'Europe, en étroite collaboration avec l'Agence française anticorruption, a mis en place un réseau des autorités de prévention de la corruption (*Network of Corruption Prevention Authorities*).
- iv) La Banque mondiale a clairement indiqué qu'elle transmettrait les résultats et les preuves obtenues au cours de ses enquêtes aux autorités nationales au cas par cas et l'a fait à plusieurs reprises (bien que le fait qu'elle applique une norme de preuve de droit civil plutôt que de droit pénal signifie que de telles transmissions n'entraînent pas automatiquement des poursuites nationales).

Cependant, toutes ces formes de coopération ont leurs limites et ne peuvent remplacer le MLA. *L'International Law Association* pourrait créer un comité international chargé d'examiner les moyens d'améliorer le MLA (y compris les traités d'entraide judiciaire) afin de faciliter la coopération et l'échange d'informations sur les délits financiers complexes.

vi) Besoin persistant d'une réglementation anti-corruption au niveau national

Malgré l'adéquation générale du cadre juridique existant, en particulier au niveau international, des problèmes subsistent en ce qui concerne la transposition de l'esprit, sinon du texte, de certaines dispositions clés des traités.

Les disparités existantes sur les exigences des traités pour tenir les personnes morales responsables des pratiques de corruption en sont un parfait exemple. Malgré les dispositions contenues dans plusieurs traités internationaux et les orientations spécifiques offertes par l'OCDE dans deux recommandations (2009 et 2021), il demeure difficile de déclencher la responsabilité des personnes morales dans de nombreux pays.

Il est fortement suggéré que les mêmes conseils soient offerts dans le contexte d'autres traités internationaux de lutte contre la corruption. En particulier, l'UNCAC et *L'International Law Association* pourraient jouer un rôle à cet égard.

La question de la responsabilité des personnes morales n'est qu'un exemple des sujets qui méritent une discussion plus détaillée. Le présent livre blanc n'est pas exhaustif, mais d'autres points qui ont été soulevés au cours des entretiens méritent d'être signalés :

- Premièrement, il existe des différences entre les pays sur les standards de preuve requises et, peut-être, une prise de conscience insuffisante au sein du système judiciaire de la difficulté d'établir les faits « *au-delà de tout doute raisonnable* », en particulier pour les affaires pénales transfrontalières.
- Deuxièmement, une attention insuffisante est attribuée aux standards de preuve dans les affaires civiles impliquant des questions de corruption.
- Troisièmement, le standard de sanctions « *effectives, proportionnées et dissuasives* » énoncé dans les textes internationaux laisse une trop grande latitude aux États qui peuvent être soit trop indulgents, soit trop sévères (certaines législations nationales envisagent la liquidation de l'entreprise).

2) La corruption ne se limite pas aux pots-de-vin

Les trente dernières années ont été largement consacrées à la lutte contre la corruption. Le mot « corruption », considéré dans un sens plus large, englobe cependant d'autres formes de corruption/comportement non éthique qui ont reçues beaucoup moins d'attention, tant au niveau international que national, telles que :

- La captation du pouvoir de l'État/du pouvoir politique
- La kleptocratie
- Le népotisme/favoritisme
- Les conflits d'intérêts
- Le lobbying

À ce jour, il n'existe toujours pas de définition internationalement reconnue du mot « corruption », et la corruption est toujours considérée comme une transaction à double sens. Cependant, peu d'importance est accordé au fait que la corruption opère par le biais de réseaux dynamiques et résilients qui sont bien

plus vastes qu'une simple transaction. Il est nécessaire d'avoir une perception plus large de tous les conflits d'intérêts et autres circonstances qui composent et alimentent ces réseaux de corruption.

Le conflit d'intérêts n'est pas en soi illégal mais peut être dommageable, et il doit être correctement réglementé. À ce jour - tant dans la sphère privée que publique et sous ses diverses formes (apparentes, potentielles, réelles) - il est encore largement sous-identifié et mal compris. Comme développé dans la section suivante, il convient donc d'envisager l'élaboration d'un cadre universel permettant une compréhension commune et un cadre réglementaire pour les différentes formes de conflits d'intérêts.

La captation du pouvoir de l'État/ du pouvoir politique pour influencer les cadres juridiques et financiers qui permettent à la corruption, y compris les flux financiers illicites, de se poursuivre en toute impunité, est répandue dans de nombreux pays tout au long de la chaîne de développement. Le lobbying et le financement des campagnes électorales offrent un moyen direct de lier les élus à leurs contributeurs, permettant ainsi aux financeurs d'influencer les décideurs.

Ces formes de conduite, qui n'implique pas de versement de pots-de-vin, sont plus difficiles à combattre dans la mesure où

elles sont institutionnalisées dans de nombreux pays, et elles doivent être traitées correctement pour rétablir la confiance dans le gouvernement et les affaires publiques.

3) Persistance des approches binaires

L'un des principaux défis est que la lutte contre la corruption et l'anti-corruption sont souvent abordées de manière binaire. Si une telle approche a le mérite de la simplicité, elle donne l'impression que les sujets traités sont des questions distinctes, voire même que la lutte contre l'une nuit à l'autre. En réalité, la lutte contre la corruption est un continuum et doit être abordée de manière cohérente et holistique.

i) Petite corruption vs. Grande corruption

La corruption a été réduite dans de nombreux pays, mais le flux transnational d'argent corrompu est à son apogée en raison de la mondialisation. On a tendance à considérer que la petite et la grande corruption sont opposées, même s'il n'existe pas de définition internationalement reconnue de l'une ou de l'autre.

La petite corruption, également appelée corruption de bas niveau, concerne l'accès aux services publics de base. La grande corruption, quant à elle, se concentre sur les abus de pouvoir à haut niveau, entraînant des mouvements de sommes d'argent importantes et des conséquences néfastes et étendues.

Au niveau de l'agenda international, de nombreuses politiques se concentrent sur la grande corruption, plutôt que sur la petite corruption endémique, en dépit du fait que c'est ce type de corruption qui affecte le plus les populations pauvres et vulnérables. L'un des défis pour les pays en développement est de lutter davantage contre la petite corruption que contre la grande corruption, de construire une culture de l'État de droit au sein des sociétés et de mettre fin à l'impunité pour les pratiques de corruption.

ii) Offre vs. Demande

Depuis le milieu des années 1990, l'accent a été mis sur la corruption active, également connue sous le nom de « *supply side* ». Cela est compréhensible car, jusqu'alors, la corruption active au niveau transnational était une pratique commerciale courante et était légale dans tous les pays, à l'exception des États-Unis. La corruption active reste un problème tant au niveau national qu'international et doit continuer à être appréhendée.

Cependant, l'accent mis par la communauté internationale sur l'offre peut parfois masquer une réticence à s'attaquer à la corruption passive ; c'est-à-dire à la demande. Une étude de 2018 publiée par l'OCDE a montré que sur 55 systèmes de corruption impliquant deux parties à la Convention et se terminant par une sanction pour le corrupteur, seulement un cinquième des agents publics ont été sanctionnés. Il apparaît clair que davantage d'efforts sont nécessaires pour combattre la corruption du côté passif.

iii) Corruption étrangère vs. Corruption nationale

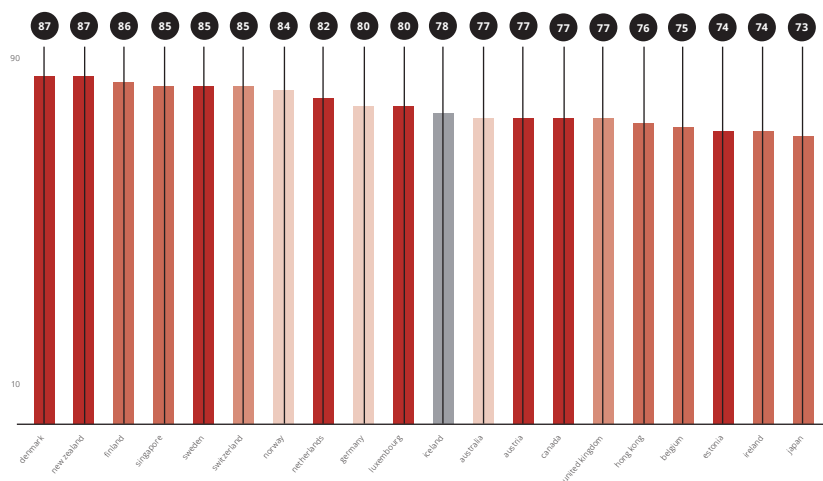
Comme l'a noté l'une des personnes interrogées :

« la lutte transnationale contre la corruption n'est qu'une partie de la lutte mondiale contre la corruption. Les changements les plus importants se produiront à des échelles plus réduites, notamment par la mise en œuvre par les acteurs nationaux de mesures anti-corruption nationales et locales ».

Il est compliqué pour la communauté internationale et pour le droit international de s'attaquer à la corruption nationale. Les institutions internationales sont parfois réticentes à se montrer trop proactives, préférant éviter de commettre ce qu'elles perçoivent comme une interférence dans les affaires internes des pays. Cependant, il est un fait que la plupart des actes de corruption ont lieu au niveau national et infranational. Il est également vrai que si un pays souffre de graves problèmes de corruption au niveau national, il est très probable qu'il connaisse les mêmes problèmes dans ses transactions transfrontalières.

En ce sens, la lutte contre la corruption nationale est un moyen de lutter contre la corruption transnationale. La proposition inverse est cependant moins évidente, comme l'illustrent les graphiques ci-dessous basés sur deux indicateurs de TI (Source : TI France). Les chiffres noirs indiquent les pays les mieux classés dans l'Indice de Perception de la Corruption (IPC). Les couleurs indiquent la position de ces mêmes pays dans le Rapport de TI sur la corruption dans les exportations. Le vert indique les pays où l'application de la loi est « active », le jaune « modérée », l'orange « limitée » et le rouge « faible ou nulle ».

Top 20 countries on the CPI



Il est frappant de constater que parmi les 20 pays les mieux classés au titre de l'IPC, 15 ont une application limitée, faible ou nulle à l'encontre de leurs ressortissants opérant à l'étranger. Ce découplage suggère que les bons résultats de l'IPC sont bien plus le fruit d'un comportement social commun que de politiques proactives.

iv) Pays riches vs. Pays pauvres

La lutte contre la corruption, en particulier concernant sa forme transnationale, reposait sur le postulat de base selon lequel le corrupteur était du Nord, le corrompu du Sud. La lutte contre la corruption reposait sur un discours général sur la bonne gouvernance, prôné, par exemple, par l'administration Clinton et par les pays de l'OCDE en général. Dans un sens, elle était considérée comme une composante de l'agenda du développement. Dans le même temps, les pays du Sud ont insisté sur le fait qu'aucune bonne gouvernance ne pouvait être atteinte si les investisseurs de l'hémisphère nord continuaient à verser des pots-de-vin.

S'il y a une part de vérité dans ces hypothèses, elles sont largement exagérées. Un rapport produit par l'OCDE en 2014 indiquait que deux tiers des affaires de corruption transnationale ayant

fait l'objet d'une enquête et de poursuites sous l'égide de la Convention de l'OCDE concernaient des pots-de-vin versés dans des pays développés ou des marchés émergents. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène, notamment des raisons économiques ainsi que des raisons politiques et institutionnelles.

C'est pourquoi, il conviendrait de dépasser des mécanismes traditionnels axés sur la sanction, qui visaient surtout les pays en développement, afin de tendre vers une logique globale de prévention de la corruption qui concerne aussi les pays développés.

Les œillères Nord-Sud ont également occulté une autre fracture géographique que l'invasion de l'Ukraine a placée au premier plan de l'agenda politique. La question n'est pas tant de savoir d'où vient l'argent que de savoir où il va une fois le pot-de-vin versé, et c'est sans aucun doute à l'Ouest.

Comme l'a fait remarquer l'une des personnes interrogées :

« L'Occident est le refuge des fonds illicites. L'argent est en Occident, et l'Occident détermine l'agenda. Il y a là une dissonance qui doit être résolue ».

Ou, pour citer une autre personne interrogée :

« Les flux d'argent illicites augmentent car ils sont facilités par le secret financier qui s'est développé dans les pays occidentaux. La position par défaut consiste à rejeter la faute sur les pays en développement désignés comme pays corrompus et à minimiser notre responsabilité. Les pays occidentaux ont laissé des trous dans nos lois pour que cela fonctionne. La raison en est que les pays occidentaux apprécient les flux d'argent dans leurs économies ».

4) Les cas transnationaux ne sont pas encore résolus à l'échelle internationale

La corruption transnationale entraîne souvent des problèmes multi-juridictionnels. Ceux-ci ont été reconnus très tôt, mais davantage sous l'angle d'un conflit potentiel de juridictions.

Ainsi, l'article 4.3 de la Convention de l'OCDE prévoit que :

« Lorsque plusieurs Parties ont compétence à l'égard d'une infraction présumée visée dans la présente Convention, les Parties concernées se concertent, à la demande de l'une d'entre elles, afin de décider quelle est celle qui est la mieux à même d'exercer les poursuites ».

Aujourd'hui, nous voyons de plus en plus de résolutions coordonnées et un appel à la coordination dès le départ

Dans la recommandation adoptée par l'OCDE en novembre 2021, les parties à la Convention de l'OCDE sont invitées à :

« envisager de se coordonner aussi tôt que possible dans la procédure et s'il y a lieu, et d'une manière qui respecte l'indépendance des juridictions individuellement concernées, et reconnaisse les avantages de la coopération afin de parvenir à une répression efficace ».

Toutefois, cela ne couvre qu'une partie de l'équation, et la résolution globale reste partielle en raison de deux angles morts.

i) Restitution des avoirs illicites (des améliorations mais une restitution encore très limitée)

Le chapitre V de l'UNCAC sur le recouvrement des avoirs a été l'un des plus litigieux et des plus difficiles à négocier, à tel point qu'il a failli mettre en échec l'ensemble de l'UNCAC. Même s'il s'agit de l'un des apports majeurs de l'UNCAC par rapport aux autres conventions de lutte contre la corruption, plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de cette convention, nous sommes loin des attentes et des espoirs suscités par l'insertion de ce sujet dans l'UNCAC.

Si le chapitre V énonce les principes, la question de la restitution des avoirs illicites nécessite une législation nationale et des orientations opérationnelles, car il s'agit d'une question à la fois très technique et très politique. La situation actuelle concernant les avoirs russes, bien qu'elle ne soit pas nécessairement liée à la corruption, illustre bien la complexité de la situation.

En 2014, l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (*Stolen Asset Recovery Initiative - StAR*) de la Banque mondiale et l'OCDE ont publié le rapport intitulé *Few and Far - The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* qui fait suite à un précédent rapport publié en 2011 par StAR et l'OCDE, intitulé *Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments*. Ce rapport, portant sur les recouvrements d'actifs liés à la corruption par les pays de l'OCDE entre 2006 et juin 2012, a montré qu'un écart considérable subsiste entre les résultats obtenus et les milliards de dollars qui seraient volés aux pays en développement. Seuls 147,2 millions de dollars ont été restitués par les membres de l'OCDE entre 2010 et juin 2012, et 276,3 millions entre 2006 et 2009, soit une fraction des 20 à 40 milliards de dollars qui sont estimés avoir été volés chaque année.

La situation a toutefois évolué dans le bon sens. En 2021, StAR a publié l'étude intitulée *Mapping international recoveries and returns of stolen assets under UNCAC : an insight into the practice*

of cross-border repatriation of proceeds of corruption over the past 10 years.

Les principales conclusions de cette étude soulignent que :

- Au cours des dix dernières années, les efforts visant à tracer et à retenir les avoirs volés au-delà des frontières se sont considérablement intensifiés, avec une augmentation marquée des exemples de restitutions achevées de produits de la corruption entre 2017 et 2021.
- Le « club » des États qui poursuivent des affaires de recouvrement d'avoirs transfrontaliers impliquant des produits de la corruption s'agrandit. Alors que, dans les rapports précités de StAR et de l'OCDE de 2011 et 2014, seulement dix pays ont déclaré poursuivre de telles affaires au cours de la période 2006-2012, 61 États ont déclaré, dans la nouvelle enquête de StAR publiée en 2021, être impliqués dans au moins un gel d'actifs transfrontaliers, une confiscation ou une restitution complète de produits de la corruption entre 2010 et 2021.
- Pas moins de 36 pays de destination des avoirs issus de la corruption ont déclaré avoir été engagés dans une coopération internationale pour le blocage et le retour des produits de la corruption étrangère dans leur juridiction depuis 2010.

- Il est vrai que ces dernières années, de nombreux pays (comme la Suisse et la France) ont adopté et/ou mis à jour leur législation concernant la restitution des avoirs. Toutefois, la situation est moins optimiste qu'elle le paraît car, bien que la législation nationale soit une composante essentielle, il existe un risque de fragmentation, voire d'exigences contradictoires, notamment en l'absence de toute orientation convenue au niveau international au-delà du chapitre V.

ii) Indemnisation des victimes

Régulièrement assimilé et, le plus souvent, confondu avec le débat sur le recouvrement des avoirs, un nouveau thème a fait son apparition ces dernières années dans la communauté de la lutte contre la corruption : l'indemnisation des victimes. L'une des raisons pour lesquelles il n'est apparu que récemment est que, pendant de nombreuses années, la corruption a été présentée comme « un crime sans victime » ou, du moins, que les victimes ne s'étaient pas rendu compte qu'elles étaient victimes. Le discours a maintenant changé. Cependant, les victimes de la corruption sont encore rarement représentées dans les procédures judiciaires ou consultées au sujet des enquêtes sur la corruption et ne sont presque jamais indemnisées.

De plus, il est difficile de définir et d'identifier les victimes de la corruption, en particulier en ce qui concerne certains types de projets ou de transactions. En Inde, un certain nombre d'études suggèrent que les pots-de-vin versés pour obtenir un permis de conduire et ceux liés aux marchés publics routiers sont les principales raisons du fait que - avec seulement 1 % des véhicules du monde - l'Inde compte 11 % des décès dans les accidents de la route, le taux le plus élevé au monde, selon un rapport de la Banque mondiale.

En effet, les victimes doivent prouver un préjudice direct afin d'avoir qualité pour agir, mais cela est souvent difficile, voire impossible, à prouver. En outre, la corruption peut causer un préjudice plus général qu'il est difficile de relier à une victime spécifique. Enfin, et surtout, les pays, les organismes gouvernementaux ou les entreprises d'État se présentent souvent comme des victimes alors qu'ils peuvent eux-mêmes être corrompus.

Seule une poignée de pays a élaboré une politique d'indemnisation des victimes à l'étranger. Le 1^{er} juin 2017, le *Serious Fraud Office*, le *Crown Prosecution Service* et la *National Crime Agency* du Royaume-Uni ont publié des principes d'indemnisation, intitulés *General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime*

cases. Ces principes engagent les agences à envisager l'indemnisation dans tous les cas pertinents ; à utiliser tous les moyens légaux pour y parvenir ; à travailler de manière intergouvernementale pour identifier les victimes, évaluer le cas et obtenir des preuves pour l'indemnisation, et identifier un moyen par lequel l'indemnisation peut être remboursée d'une manière transparente, responsable et équitable qui évite le risque de corruption supplémentaire ; à s'engager de manière proactive lorsque cela est possible avec les forces de l'ordre dans les États touchés ; et à publier des informations sur les cas conclus.

La Coalition de l'UNCAC, un réseau mondial de plus de 350 organisations de la société civile dans plus de 100 pays, qui s'est engagée à promouvoir la ratification, la mise en œuvre et le suivi de l'UNCAC, a mis en place un « Groupe de travail sur les victimes de la corruption » (*Victims of Corruption working group*) destiné à « faciliter les discussions, l'échange d'informations et le plaidoyer commun entre les experts de la société civile autour des recours des victimes et de la compensation des dommages causés par la corruption ».

iii) Mauvaise qualité des données

Plus de vingt-cinq ans après les premières initiatives internationales visant à lutter contre la corruption, l'analyse de la quantification de l'impact de la corruption reste à faire. Cela est dû en grande partie au fait que les tentatives d'évaluer l'impact de la corruption et des pots-de-vin continuent de se baser sur des données éparses, peu fiables et déficientes.

Dans ce livre blanc, nous avons cité plusieurs données chiffrées relatives à la corruption. Les principaux dirigeants politiques et les institutions internationales se réfèrent régulièrement à de telles données. Malheureusement, ces données ne clarifient pas toujours l'analyse. Au contraire, elles peuvent amener à flouter la réalité de la corruption.

Une étude publiée en 2021 par le *U4 Anti-Corruption Centre*, une institution universitaire réputée, a analysé dix des affirmations les plus largement citées, en remontant à leur source et en évaluant leur crédibilité et leur fiabilité. Leurs principales conclusions rapportées ci-dessous sont édifiantes :

« Nous avons analysé dix statistiques mondiales sur la corruption, en essayant de remonter à l'origine de chacune d'entre elles et d'évaluer leur crédibilité et leur fiabilité. Ces statistiques concernent, entre autres, le montant des pots-de-vin versés dans le monde, le montant des fonds publics volés ou détournés, le coût de la corruption pour l'économie mondiale et le pourcentage de l'aide au développement perdue à cause de la corruption. Sur les dix statistiques que nous avons évaluées, aucune n'a pu être qualifiée de crédible, et seules deux se sont approchées de la crédibilité. Six des dix statistiques sont problématiques, et les quatre autres semblent être totalement infondées ».

Les auteurs de la recherche poursuivent en notant que :

« la citation généralisée de statistiques peu fiables sape les efforts visant à comprendre la nature du problème de la corruption. Les organisations qui appellent à des stratégies anticorruption fondées sur des preuves devraient être plus attentives à la qualité des preuves qu'elles présentent ».

Il convient toutefois de noter que la communauté internationale a reconnu cette faiblesse. Le *Praia Group on Governance Statistics* (le Groupe de Praia), créé en mars 2015 lors de la 46^{ème} session de la Division de la Statistique des Nations unies, résulte de la reconnaissance internationale du fait que les statistiques de la gouvernance constituent un domaine majeur qui n'a pas la maturité des autres domaines et qui est sous-investi dans la plupart des régions du monde. Le Groupe de Praia a en effet été créé pour « *contribuer à l'établissement de normes et de méthodes internationales pour la compilation de statistiques sur les principales dimensions de la gouvernance* ». À cette fin, le groupe a élaboré en 2020 un manuel sur les statistiques de gouvernance pour les instituts nationaux de statistique, intitulé *Handbook on Governance Statistics*, qui couvre également la thématique de l'« *absence de corruption* ».

Le manuel a identifié comme priorité absolue « *l'institutionnalisation de la surveillance de la corruption au niveau national* ». Il a également noté que « *des indicateurs fiables et pertinents pour surveiller la grande corruption doivent être identifiés. Malgré son importance critique, la méthodologie pour mesurer cette forme de corruption fait cruellement défaut* ».

3.

les questions
et perspectives d'avenir

Nos entretiens et notre analyse ont donné lieu à des recommandations et à des propositions de la part de diverses parties prenantes. Celles-ci doivent être examinées plus avant en relation avec les questions présentées dans la deuxième partie de ce livre blanc. Certaines d'entre elles font consensus aux yeux du Comité de pilotage, tandis que d'autres appellent une discussion plus approfondie axée sur la recherche d'un consensus fort, la hiérarchisation des priorités et l'examen de la question de la mise en œuvre efficace. La liste de ces recommandations et propositions, d'autres initiatives pourraient également figurer à l'ordre du jour. Compte tenu de la profusion des initiatives, il convient d'établir des priorités en fonction de la capacité d'une initiative à rendre celles qui existent plus efficaces et à combler les lacunes présentes.

1) Une coopération internationale accrue

i) Coopération en matière d'application de la loi, tant du côté de la corruption active que de la corruption passive

La coopération internationale est indispensable pour résoudre avec succès les affaires de corruption transnationale. La coopération et la coordination entre les pays du côté de la corruption active ont considérablement augmenté au cours des dix dernières années, comme en témoigne le nombre croissant de résolutions multi-juridictionnelles. Dans de tels cas, les pays ayant compétence concernant la dimension active de la pratique corruptrice collaborent et coopèrent pour enquêter plus efficacement et parvenir à une résolution commune contre le présumé corrupteur. Les formes traditionnelles de coopération internationale, y compris l'entraide judiciaire, ont également progressé de manière significative, grâce notamment au fait que de nombreuses parties à la Convention de l'OCDE ont commencé à appliquer leurs lois sur la corruption transnationale au cours des dix dernières années. L'attention croissante por-

tée au risque de ne pas poursuivre une personne précédemment sanctionnée pour le même comportement criminel dans une juridiction étrangère incite également les pays à coopérer et à coordonner les résolutions.

En comparaison, la coopération entre les pays du côté de la corruption active et ceux du côté de la corruption passive a progressé à un rythme beaucoup plus lent. Selon certains experts, il conviendrait d'explorer les moyens d'impliquer les pays du côté de la corruption passive dès le début et tout au long du processus de résolution afin de promouvoir l'équité et une compensation adéquate.

ii) Renforcer la coopération avec le secteur privé dans la répression de la corruption

Le secteur privé a un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre la corruption. D'une manière générale, ce rôle se traduit par l'implication dans la prévention et la détection de la corruption, d'une part, et l'implication dans la répression de la corruption, d'autre part. L'implication dans la prévention et la détection prend diverses formes, y compris l'action collective, comme examiné plus en détail au point 5 ci-dessous. L'implication dans la répression de la corruption prend la forme d'une coopération

de l'entreprise aux procédures répressives, notamment par la divulgation volontaire, la coopération avec l'enquête qui s'ensuit et à la résolution du cas.

La nécessité d'accroître la coopération avec le secteur privé a été progressivement acceptée au fil des ans et, par conséquent, les résolutions au moyen d'accords hors procès sont devenues la méthode dominante pour faire appliquer les lois sur la corruption transnationale (et, plus généralement, les infractions commises par les entreprises). Le règlement des affaires de corruption transnationale par le biais d'un mécanisme de résolution hors procès offre plusieurs avantages au contrevenant présumé, notamment celui d'éviter une exclusion des marchés publics. Parmi les autres avantages figurent la brièveté de la procédure, qui permet à la fois de limiter les frais de justice et d'atténuer l'atteinte à la réputation de l'entreprise. De plus en plus, les pays utilisent les accords hors procès pour inciter les entreprises à signaler elles-mêmes les comportements corrompus et à coopérer avec les autorités chargées de faire respecter la loi. Ces mécanismes changent la donne en matière de répression d'un crime transfrontalier complexe à détecter et particulièrement difficile à prouver devant les tribunaux en raison de sa nature intrinsèquement cachée.

Au fil des années, la « communauté de la lutte contre la corruption » a progressivement reconnu que les entreprises peuvent être un moteur de changement dans la lutte contre la corruption. Il serait utile qu'un plus grand nombre de pays renforce leur coopération avec le secteur privé en développant des mesures d'incitation au bon comportement des entreprises. De toute évidence, les incitations doivent être soigneusement équilibrées afin d'éviter une trop grande indulgence envers les entreprises contrevenantes. À cet égard, alors que de plus en plus de pays ont commencé à solliciter l'aide des auteurs présumés d'actes répréhensibles dans le cadre des enquêtes et de l'application de la loi, en 2021, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption a appelé les pays à encourager le bon comportement des entreprises, tout en prévoyant des garde-fous pour s'assurer que les entreprises ne puissent « se tirer d'affaire » trop aisément.

iii) Harmonisation des mécanismes d'exécution afin de tenir compte des différentes vitesses de mise en œuvre

Selon plusieurs experts interrogés dans le cadre de ce livre blanc, l'harmonisation des mécanismes d'exécution est essentielle pour surmonter les obstacles procéduraux et parvenir à une vitesse d'exécution commune. Plusieurs entretiens ont permis d'explorer une solution proposée qui consisterait à harmoniser les mécanismes d'exécution autour d'une forme de résolution hors procès semblable à un accord de poursuites différées.

Le rapport du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, intitulé *La résolution des affaires de corruption transnationale au moyen d'accords hors procès* prouve que les résolutions hors procès ont été un moteur de l'application de la loi et en explique les raisons. Le rapport explique également comment ces mécanismes facilitent les résolutions multi-juridictionnelles des affaires de corruption transnationale. Ces résultats corroborent l'idée que l'harmonisation des mécanismes d'application autour d'un modèle de résolution hors procès contribuerait à aplanir les grandes disparités dans la vitesse d'application, tant parmi les Parties à la Convention de l'OCDE qu'au-delà. Cette solution pourrait nécessiter une nouvelle législation dans les pays concernés ainsi que de nouvelles politiques d'application.

iv) Améliorer l'efficacité de l'entraide judiciaire

Pour toutes les raisons identifiées ci-dessus, et tout en reconnaissant que les sociétés informelles se sont développées au cours des dernières années et continueront à le faire, le Comité de pilotage est d'avis que l'*International Law Association* pourrait créer un comité international chargé d'examiner les moyens par lesquels l'AML (y compris les traités d'entraide judiciaire) pourrait être améliorée pour faciliter la coopération et l'échange d'informations sur les crimes financiers complexes.

v) Promouvoir une compréhension commune des dispositions clés des traités et l'harmonisation entre les traités

Le Comité de pilotage reconnaît que les traités anti-corruption en vigueur présentent de nombreux points communs et un langage largement comparable, voire identique. L'uniformité n'est cependant pas toujours souhaitable. Notamment, dans plusieurs domaines clés, comme la responsabilité des personnes morales, la mise en œuvre des conventions anti-corruption par les parties à ces conventions semble encore reposer fortement sur les traditions juridiques et culturelles nationales, propres à ces parties, plutôt que sur les normes internationales.

Il est fortement suggéré que des orientations communes soient proposées dans le contexte des traités internationaux de lutte contre la corruption. L'*International Law Association* pourrait jouer un rôle à cet égard, à la fois en tant qu'organisateur et en tant que conseiller.

2) Une transparence accrue

Sous la pression de la société civile, la transparence des transactions publiques a considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Plus important encore, l'idée que la transparence est indispensable pour obliger les fonctionnaires corrompus à rendre des comptes semble mieux acceptée. Toutefois, la transparence reste une bataille difficile avec des territoires importants à conquérir tels que la transparence des emprunts et des prêts des fonds souverains.

i) Transparence des emprunts et des prêts des fonds souverains

Les récents scandales très médiatisés impliquant des systèmes de corruption massive dans les fonds souverains du Mozambique, de la Malaisie et de la Libye ont mis en lumière le besoin

urgent d'accroître la transparence dans les prêts gouvernementaux et la gestion des fonds souverains. L'une des solutions proposées consiste à accroître la transparence des transactions de dette souveraine dans l'ensemble des marchés émergents. En 2019, l'*Institute of International Finance* (IIF), l'association mondiale de l'industrie financière, a adopté les « Principes volontaires pour la transparence de la dette » (*Voluntary Principles for Debt Transparency*). Ces principes, qui reconnaissent la nécessité d'améliorer la transparence en ce qui concerne les financements à moyen et long terme fournis par le secteur privé aux débiteurs souverains, ont en outre été approuvés par le G20.

Bien qu'il s'agisse d'un début pertinent, les experts interrogés pour le livre blanc préconisent la codification de ces principes afin d'accroître leur efficacité. La consolidation des efforts engagés par de multiples parties prenantes pourrait être la prochaine étape vers cette codification. En 2021, l'IIF a reconnu la « nécessité d'améliorer la transparence de la dette souveraine », ajoutant que « les multiples efforts en cours pour améliorer la transparence de la dette souveraine sont complémentaires et devraient être rapidement avancés et intégrés ». Les principales parties prenantes ont reconnu ce besoin croissant dans le sillage de la pandémie, considérant que, malgré les mesures d'aide importantes prises à la suite de la crise du COVID-19, environ

60 % des pays à faible revenu sont à haut risque ou déjà en situation de surendettement.

Les mesures visant à accroître la transparence pourraient inclure l'obligation pour les institutions financières de divulguer un prêt dans les 30 jours suivant la signature du contrat et de rendre ces informations accessibles dans un registre mondial - y compris les informations principales sur le prêt. Des critères pourraient également être mis en place concernant le prêteur, établissant que le contrat ne doit être autorisé que si un processus transparent et responsable de passation des marchés est en place. Parmi d'autres mesures, un examen minutieux par les organisations de la société civile et les organes de contrôle du gouvernement, comprenant l'accès aux informations sur les plans d'emprunt avant la signature des contrats, pourrait être mis en place. Pour compléter les mesures de transparence, des efforts devraient être déployés pour s'assurer que les investisseurs privés, en particulier les banques internationales, soient tenus responsables de leur rôle dans les dettes illégales et insoutenables des marchés émergents.

À mesure que le processus avance, les pays en développement et les pays émergents devraient revendiquer un rôle actif dans l'élaboration des règles et l'engagement à accroître la transparence. Il pourrait s'agir de faire pression pour modifier le cadre

juridique des emprunts et des prêts, en faisant remarquer que la plupart des prêts internationaux sont accordés en vertu du droit américain ou britannique, et en s'engageant à mettre en place des processus responsables de passation de contrats de dette, dans lesquels les parlements nationaux approuveraient tous les plans d'emprunt.

ii) Divulcation par les entreprises du secteur privé

Un deuxième domaine clé dans lequel la transparence devrait être accrue est celui des paiements effectués par les entreprises dans le cadre de leurs activités nationales et internationales. Un expert a recommandé aux gouvernements d'élaborer et d'appliquer des réglementations strictes obligeant les entreprises à divulguer publiquement ces paiements. Ces règles devraient se concentrer, en priorité, sur les entreprises opérant dans des secteurs à haut risque, notamment l'industrie manufacturière, l'exploitation minière, le pétrole et le gaz, et les produits pharmaceutiques. Les divulgations devraient être faites dans les rapports annuels des sociétés et devraient inclure, au minimum, les montants payés pour chaque projet dans chaque pays d'opération, ainsi que les agents locaux et autres individus

ou entités qui ont reçu les paiements et/ou les ont acheminés vers le destinataire final. L'application de ces règles devrait être assurée au niveau national par les régulateurs du marché.

Cette approche permettrait non seulement de dissuader la corruption mais aussi de protéger les entreprises contre l'extorsion. Comme nous le verrons plus loin, cet effort devrait s'accompagner de la mise en place d'une coalition de gouvernements, d'entreprises et d'ONG pour promouvoir des « registres publics de propriété effective » pour les entreprises, leurs filiales et les trusts.

iii) Déclaration de patrimoine

Malgré les progrès considérables réalisés ces dernières années, des efforts doivent être faits pour faire de la déclaration des avoirs une priorité absolue dans le programme mondial de lutte contre la corruption. À ce jour, plus de 160 pays dans le monde ont mis en place des systèmes de déclaration de patrimoine. Toutefois, selon StAR, peu de systèmes de déclaration des avoirs et des intérêts sont efficaces. Plus précisément, « *la lourdeur des procédures de dépôt, les lacunes cruciales des formulaires de déclaration et le manque de transparence et d'application limitent le rôle des systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts. De*

telles faiblesses peuvent également en faire un simple exercice de 'contrôle' supplémentaire pour mettre en œuvre les stratégies nationales de lutte contre la corruption. Le manque de contrôle de la soumission et la vérification inefficace des déclarations sapent leur importance en tant qu'outil de lutte contre la corruption ».

Selon les experts que nous avons interrogés, faciliter l'accès aux données grâce à des plateformes (sur lesquelles seraient affichées les déclarations de patrimoine, de conflits d'intérêts et/ou de revenus des dirigeants publics) serait essentiel pour renforcer la transparence et la responsabilité du secteur public, promouvoir l'intégrité et prévenir la corruption.

iv) Renforcement de la transparence du financement des partis politiques

Les sources et les montants versés directement aux partis politiques, aux candidats individuels ou aux organisations qui soutiennent à leur tour les candidats et les partis politiques doivent être totalement transparents. Selon un expert, cette règle devrait également s'appliquer aux organisations non gouvernementales opérant dans les pays à haut risque, car elles peuvent être utilisées à mauvais escient pour le blanchiment d'argent.

v) Marchés publics et autres interactions public-privé

La transparence des marchés publics a augmenté ces dernières années, mais les remèdes pratiques font encore défaut. Des initiatives telles que le « mécanisme de signalement de haut niveau » (High Level Reporting Mechanism - HLRM), développé conjointement par l'OCDE et le *Basel Institute of Governance*, ont été mises en place dans certains pays. Le HLRM est un mécanisme conçu pour traiter efficacement les sollicitations de pots-de-vin et les pratiques connexes qui impliquent des agents publics. Lorsque le secteur privé révèle une pratique douteuse, le mécanisme déclenche un processus d'analyse rapide et une réponse pragmatique de la part du gouvernement. L'objectif est de rétablir le *statu quo* avant que le problème signalé ne prenne de l'ampleur, afin que toutes les interactions entre les parties prenantes publiques et privées se déroulent sans heurt. Cela nécessite évidemment l'existence d'un « îlot d'honnêteté » au sein du gouvernement (voir ci-dessous).

3) Se concentrer sur la prévention

Il convient de mettre davantage l'accent sur la prévention de la corruption. Du fait que la prévention implique des politiques à moyen et long terme, dont les bénéfices ne sont donc pas directement visibles et faciles à mesurer, la prévention n'est pas au centre de l'attention des autorités publiques. Selon un expert, un moyen de mettre davantage l'accent sur la prévention serait d'instituer un contrôle de la corruption pour chaque texte de loi, comme cela est actuellement appliqué en Albanie, afin de mesurer les risques de corruption que chaque nouvelle loi crée. Une pratique similaire, qui a été discutée et qui pourrait être mise en place pour les contrats, serait de vérifier, à la fin de la phase de négociation du contrat, si les éléments d'un contrat créent le risque d'ouvrir la porte à des pratiques de corruption.

4) Cesser d'abriter l'argent sale

Dans le droit fil du problème fondamental identifié dans la deuxième partie, à savoir la séparation des pays à revenu élevé et des pays à revenu faible ou intermédiaire dans les cadres traditionnels de lutte contre la corruption, de nombreux experts ont critiqué le fait que les pays occidentaux abritent en toute tranquillité les produits de la corruption. Plusieurs d'entre eux ont noté une certaine hypocrisie lorsque les pays à haut revenu pointent du doigt la corruption institutionnalisée dans les pays à faible revenu tout en accueillant les produits de cette corruption dans leur propre système financier et en en tirant ainsi profit de manière indirecte.

i) Élimination légale et effective des paradis fiscaux

Un expert recommande d'accroître sensiblement le soutien et l'action conjointe des entités de coopération au développement (tant multilatérales que nationales) pour faire face aux prix de transfert et aux autres formes d'évasion fiscale en aidant les pays à développer leur capacité à traiter ces questions. Cela pourrait devenir une condition de l'aide aux pays. Selon le même

expert, il conviendrait également d'envisager de soutenir et de renforcer les responsabilités du GAFI en matière de lutte contre les paradis fiscaux actuels. Dans le même ordre d'idées, il convient *également* se pencher sur le cas des pays qui transfèrent l'argent illicite vers des juridictions plus petites (souvent qualifiés de « *conduit countries* »).

ii) Réglementation des « facilitateurs »

Une meilleure réglementation des « facilitateurs » est essentielle pour mettre fin à l'hébergement de l'argent de la corruption par les pays occidentaux. Malgré des procédures de plus en plus strictes de « connaissance du client » (*Know Your Customer* - KYC), le transfert d'argent en petites sommes reste trop facile pour certaines banques et institutions financières. Selon un expert, cette situation appelle une réglementation et une surveillance accrues. Des mesures supplémentaires devraient être identifiées pour empêcher les banques et les institutions financières de participer, sciemment ou non, à des opérations de blanchiment d'argent.

Le terme « facilitateurs » (« *enablers* ») est également utilisé en relation avec les « gardiens » (« *gatekeepers* ») ; c'est-à-dire les professionnels dont le rôle est de prévenir les fautes de l'en-

treprise en s'assurant que les opérations de l'entreprise sont conformes aux lois et règlements qui lui sont applicables, mais qui, au contraire, utilisent leur position et leur expertise pour faciliter ou dissimuler ces fautes. Ces professionnels peuvent être des conseillers juridiques, des conseillers fiscaux et des auditeurs externes. Dans le sillage des *Panama Papers* et d'autres scandales récents de grande ampleur impliquant des cols blancs, le rôle des « gardiens » a fait l'objet d'une attention accrue de la part des commentateurs.

Les experts interrogés ont également partagé leurs points de vue sur la réglementation des conseils aux entreprises. Les conseillers juridiques d'entreprises peuvent faciliter ou dissimuler la corruption de diverses manières, notamment en consolidant une transaction corrompue ou en favorisant le système en agissant en tant qu'intermédiaire. Ils peuvent également faciliter le blanchiment du produit des pots-de-vin. Par exemple, dans le scandale *1MDB*, l'argent illicite provenant du fonds souverain malaisien et blanchi sous forme de biens immobiliers de luxe aux États-Unis a transité par le compte fiduciaire d'un grand cabinet d'avocats new-yorkais.

Selon certains experts, il conviendrait de créer un cadre permettant de justifier l'adoption systématique d'un bon comportement par les professionnels. Bien que le sujet ait fait l'objet

d'une attention particulière au cours des cinq dernières années, des voix dissidentes ont averti qu'une réglementation des professions d'avocats et juristes d'entreprise pour empêcher ceux-ci de devenir des facilitateurs risquerait de mettre en péril le secret professionnel et les droits de la défense. Il s'agit d'un domaine complexe qui doit être abordé au niveau national, soit par des groupes professionnels, soit par voie législative.

iii) Transparence de la propriété effective

Une plus grande transparence de la propriété effective (« *beneficial ownership* ») contribuerait à dissuader et à prévenir l'utilisation abusive des sociétés fantômes, également appelées entreprises fictives, pour blanchir le produit de la corruption. Si de nombreux pays ont fait de grands progrès dans ce domaine au cours des dernières années, beaucoup reste à faire. Outre l'accès des autorités répressives aux registres de propriété effective, les experts préconisent un accès public libre et sans entrave aux registres numériques de propriété effective. Les règles relatives à la propriété effective devraient également être étendues à l'éventail le plus large possible des sociétés fantômes. Selon un expert, il n'y a « *aucune excuse pour ne pas savoir avec qui nous faisons des affaires* ». Au minimum, les registres publics

devraient inclure les bénéficiaires effectifs des sociétés et de leurs filiales, ainsi que des trusts. Se référant au *PATRIOT Act* adopté en 2001 aux États-Unis, qui interdit aux institutions financières américaines d'établir, de maintenir, d'administrer ou de gérer des comptes correspondants pour des banques fictives étrangères, l'un des experts a fait valoir que le même mécanisme pourrait être adopté pour les sociétés fictives.

Un autre expert a préconisé l'introduction d'un seuil de déclaration pour les transactions financières internationales, sur la base des seuils actuellement mis en œuvre pour le transport transfrontalier de billets de banque. Ce processus devrait être appliqué aux sommes entrantes et sortantes afin de permettre des recoupements.

iv) Injonctions pour richesse inexplicée

Les injonctions pour richesse inexplicée (« *Unexplained Wealth Order* ») permettent de confisquer des biens sans prouver leur caractère criminel en inversant la charge de la preuve. Destinées aux personnes liées à un crime grave ou exerçant une fonction publique dans un pays étranger, elles permettent aux forces de l'ordre de demander une injonction du tribunal exigeant qu'une personne explique la manière dont elle a obtenu le bien

litigieux. Si cette personne ne s'exécute pas, les services répressifs peuvent alors demander au tribunal une injonction de payer, avec le bénéfice d'une présomption de confiscation du bien.

Les injonctions pour richesse inexplicite restent un mécanisme relativement rare dans les pays occidentaux, et n'ont pas tenu leurs promesses. Il reste qu'elles pourraient être développées davantage, éventuellement de manière coordonnée, en vue de les inclure dans l'arsenal des mécanismes visant à mettre fin à l'hébergement de l'argent sale.

5) Impliquer toutes les parties prenantes

i) Engagement du secteur privé par le biais d'une action collective spécifique à l'industrie

L'action collective est « *une approche collaborative visant à relever les défis de la corruption et à améliorer les normes d'intégrité et de concurrence loyale dans les entreprises* ». Ce terme couvre un large éventail d'initiatives, y compris les pactes d'intégrité entre entreprises et les initiatives impliquant les secteurs privé et public et/ou la société civile.

L'idée que l'action collective peut changer la donne en matière de prévention et de détection de la corruption a gagné en popularité ces dernières années. Cela résulte de la valeur désormais largement reconnue des initiatives multipartites et du rôle du secteur privé.

L'action collective peut prendre de multiples formes. Elle peut être propre à un secteur d'activité, comme c'est le cas du *Maritime Anti-Corruption Network* (MACN), un réseau d'entreprises mondial qui regroupe plus de 165 sociétés dans le monde. Le

MACN et ses membres « œuvrent à l'élimination de toutes les formes de corruption maritime en sensibilisant aux défis à relever ; en mettant en œuvre les principes anticorruption du MACN et en codéveloppant et partageant les meilleures pratiques ; en collaborant avec les gouvernements, les organisations non gouvernementales et la société civile pour identifier et atténuer les causes profondes de la corruption ; et en créant une culture de l'intégrité au sein de la communauté maritime ». Le MACN a été reconnu comme un pionnier de l'action collective spécifique à un secteur et son modèle pourrait être reproduit et adapté à d'autres secteurs à haut risque tels que l'énergie et la finance.

Les gouvernements ont un rôle clé à jouer pour encourager les actions collectives sectorielles. La Recommandation de l'OCDE sur la lutte contre la corruption de 2021 invite les pays parties à la Convention à envisager « d'encourager, de faciliter, de prendre part, ou de participer aux initiatives d'action collective contre la corruption, aux côtés de représentants des secteurs privé et public, ainsi que d'organisations de la société civile, visant à traiter la corruption transnationale et la sollicitation de pots-de-vin ».

Une autre suggestion avancée par l'un des experts est l'établissement de codes de conduite sectoriels par des organisations internationales telles que l'OCDE, qui, en cas de non-respect,

conduiraient les investisseurs à ne plus recevoir de financement et/ou à la révocation des licences.

ii) Sensibilisation pour mieux impliquer la société civile et la population en général

Tous les experts s'accordent à dire que l'engagement de la société civile est une composante essentielle d'une lutte efficace contre la corruption. Plusieurs d'entre eux ont donné des exemples d'engagement réussi de la société civile. L'un d'entre eux a plaidé pour l'introduction d'une *actio popularis* nationale pour les délits de corruption.

Tout au long des discussions sur ce sujet, il est apparu que pour engager la société civile dans la lutte contre la corruption, il faut lui donner les moyens d'agir grâce à deux éléments clés : les connaissances et les outils. Ces deux éléments sont examinés plus en détail ci-dessous.

Au-delà de la société civile, il est essentiel d'éduquer les populations au sens large sur les défis posés par la corruption, son impact et les moyens de la combattre. Ce travail d'éducation civique doit se faire à travers une coopération entre les organisations de la société civile et les autorités publiques.

Selon un expert, la première étape devrait consister à renforcer l'engagement civique, notamment en faisant prendre conscience de l'impact du vote, des processus d'élaboration des politiques et des mécanismes permettant de demander des comptes aux gouvernements.

Plusieurs experts sont partisans d'une meilleure intégration de la lutte contre la corruption dans le monde universitaire. Plaidant pour une approche transdisciplinaire, un expert estime que l'accent devrait être mis sur le développement de centres d'intégrité dans les universités, notamment dans les facultés de droit, de commerce et d'administration publique. Ces centres ne se contenteraient pas d'introduire le contenu du programme d'études sur l'intégrité dans ces facultés, mais travailleraient également avec les communautés et les parties prenantes externes, notamment en développant des programmes pour les cadres des entreprises, les responsables du secteur public et les dirigeants d'ONG. Ces centres pour l'intégrité pourraient mener des efforts de recherche pour aider les législateurs et les fonctionnaires à mieux comprendre des questions complexes telles que les systèmes de secret financier. La coopération nationale et internationale entre ces centres pourrait harmoniser et accélérer les améliorations.

En outre, les jeunes professionnels doivent être mieux formés aux questions de lutte contre la corruption. À cette fin, les programmes d'études doivent être revus pour mieux prendre en compte et répondre aux besoins de l'agenda mondial pour la prévention, la détection et la répression de la corruption.

6) Développer les connaissances

i) Recherche sur l'impact de la corruption sur ses victimes

Le lien entre la corruption et les droits de l'homme est de plus en plus reconnu. Pourtant, les citoyens ont besoin de mieux comprendre l'impact de la corruption sur leur vie quotidienne, à commencer par l'augmentation du coût de l'essentiel, de l'accès et de la qualité du service public. En conséquence, des indicateurs doivent être développés pour mieux saisir le coût réel de la corruption, y compris en ce qui concerne les vies humaines, afin de donner un visage humain à la corruption et d'intégrer les victimes de la corruption dans le discours anti-corruption.

ii) Exploiter la numérisation

L'exploitation de la numérisation et de l'intelligence artificielle peut aider à réaliser plusieurs des recommandations et proposition décrite ci-dessus, notamment l'éducation des citoyens afin de leur donner les moyens d'agir et de renforcer les connaissances. Parmi les exemples de numérisation peuvent être citées les plateformes développées dans les pays à faible revenu, conçues pour informer les citoyens des effets de la corruption, tout en leur permettant de signaler les pots-de-vin. Au sein des entreprises, la numérisation permet d'établir et de contrôler l'application des politiques de lutte contre la corruption, notamment concernant les relations d'affaires, les procédures de dénonciation et les politiques en matière de cadeaux et d'hospitalité. La numérisation permet également de conserver les données recueillies grâce aux alertes et de les exploiter pour améliorer encore les systèmes de lutte contre la corruption.

La numérisation est également la clé du succès de l'action collective. Par exemple, le MACN susmentionné recueille depuis plus de dix ans des données sur les propositions de corruption dans le commerce maritime par le biais de sa plateforme de signalement anonyme des incidents. Ce système est conçu pour permettre aux opérateurs de signaler les propositions de corruption dans les ports du monde entier. À ce jour, près de

50 000 incidents ont été signalés dans plus de 1 000 ports répartis dans 149 pays.

La numérisation offre également une occasion unique de mieux tracer le flux des fonds illicites, en particulier lorsque le chemin numérique ne peut être effacé, permettant ainsi un niveau de surveillance monétaire auparavant inexistant pour les transactions en espèces.

Encourager les États à promulguer des lois visant à éliminer les transactions numériques anonymes est une première étape importante qui devrait être combinée à des partenariats entre l'industrie technologique, les institutions financières et les gouvernements pour développer des normes de gouvernance des transactions financières numériques.

iii) Données ouvertes, accessibles et exploitables, notamment par le biais des réseaux sociaux

Les données doivent être ouvertes, accessibles et utilisées efficacement. Fournir au public des informations qui peuvent être utilisées pour demander des comptes aux gouvernements est un élément essentiel de la lutte contre la corruption. Une quantité exponentielle de données est mise à disposition par un

nombre croissant d'acteurs à travers le monde, principalement par le biais de registres en ligne et de plateformes ouvertes. De nombreux gouvernements participent mettent gratuitement à la disposition des citoyens de vastes ensembles de données. Cependant, il existe un fossé entre la disponibilité des données et leur utilisation pour lutter efficacement contre la corruption. La divulgation des données ne suffit pas ; les données doivent être disponibles dans des formats lisibles par machine qui permettent une analyse indépendante par les citoyens et la société civile qui souhaitent apprendre à lire, analyser et utiliser les données.

Étant donné la plus grande facilité à atteindre les individus par le biais des médias sociaux, les institutions multilatérales et nationales devraient trouver de nouvelles approches pour partager largement leurs données sur l'impact de la corruption et faire passer le message que les citoyens ont un rôle à jouer pour y remédier. Cela pourrait créer de nouvelles exigences de la part des citoyens envers les législateurs, les gouvernements et les entreprises et engager les citoyens sur le long terme.

iv) Augmentation de la couverture médiatique

La publicité et la couverture médiatique de la lutte contre la corruption pourraient être accrues, notamment grâce au travail de journalistes d'investigation tels que les journalistes du *Consortium international des journalistes d'investigation* (*International Consortium of Investigative Journalists*) et au *Organized Crime and Corruption Reporting Project*. Les actions de répression des violations des mesures anti-corruption contribuent à rehausser le profil de la lutte contre la corruption et à pousser les gouvernements et la société civile à en prendre conscience et à adopter des mesures de lutte contre la corruption.

En outre, la liberté de la presse est nécessaire pour que les journalistes puissent dénoncer les scandales de corruption sans crainte de représailles.

Un expert a suggéré que, pour renforcer la crédibilité du travail des journalistes d'investigation, des experts juridiques, tels que d'anciens procureurs, pourraient apporter leur aide en analysant le travail des journalistes d'investigation afin de garantir son exactitude juridique.

7) Renforcement des capacités

i) Formation des fonctionnaires

Parallèlement aux efforts visant à mieux éduquer et informer les parties prenantes sur les impacts de la corruption et les moyens de la combattre, l'éducation des fonctionnaires reste essentielle. Les efforts visant les fonctionnaires impliqués dans la lutte contre la corruption dans le cadre de leur activité professionnelle pourraient se concentrer sur le renforcement de leurs compétences juridiques, en vue de consolider les outils et les mécanismes à leur disposition.

En ce qui concerne les autres fonctionnaires, les activités de sensibilisation aux formes et à l'impact de la corruption pourraient être renforcées. D'une manière générale, les données et les connaissances issues de la recherche, telles qu'examinées ci-dessus, devraient atteindre tous les fonctionnaires par le biais de matériel pédagogique afin de susciter le changement.

ii) Promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements

Un expert a recommandé la promotion d'« îlots d'honnêteté » (« *islands of honesty* ») au sein des gouvernements. Cette idée repose sur le fait que lorsque les procureurs ou d'autres fonctionnaires acquièrent suffisamment d'indépendance pour enquêter sur les fonctionnaires corrompus, cela commencera à perturber les pratiques corruptives qui perduraient dans le pays.

8) Mieux combattre les conflits d'intérêts

Plusieurs experts ont expliqué que le fait de ne pas traiter les conflits d'intérêts constitue un obstacle majeur à la lutte contre la corruption. Ils ont notamment évoqué la question du pantouflage (« *revolving door* »), qui fait référence au personnel passant d'un rôle de législateur et de régulateur à un rôle de membre des industries concernées par la législation et la réglementation. L'absence de contrôle adéquat du pantouflage affaiblit les mécanismes développés pour garantir l'éthique et l'intégrité au sein du gouvernement.

Un expert a suggéré l'adoption d'un traité international ou de nouveaux codes de conduite internationaux visant à établir des normes raisonnables en matière de conflits d'intérêts. Tout en notant la difficulté de parvenir à un consensus sur un traité international, le Comité de pilotage est d'avis qu'il convient d'envisager sérieusement l'élaboration d'un cadre universel offrant une compréhension commune et un cadre réglementaire pour les différentes formes de conflits d'intérêts.

9) Repenser le rôle des organisations internationales

Plusieurs experts ont formulé des propositions visant à repenser ou à renforcer le rôle des organisations internationales dans la lutte contre la corruption. Celles-ci vont de propositions de haut niveau, comme la publication d'un rapport annuel public sur la mise en œuvre des engagements du G20 concernant les mesures anti-corruption convenues, à des mesures coercitives comme l'inscription sur une liste noire des pays qui ne sont pas disposés à lutter contre les délits de corruption internationale, suivies de conséquences financières internationales. Parmi les autres suggestions peut être citée la réflexion sur les moyens

pour étendre la surveillance de la Banque mondiale aux appels d'offres publics internationaux.

i) Conditionnalités et indicateurs ciblés

Plusieurs experts ont insisté sur la nécessité de repenser les conditionnalités associées aux prêts politiques des BMD afin d'éviter la mise en place d'un système à « taille unique » et de mieux adapter les mesures aux spécificités de chaque pays. Selon un expert, le cadre utilisé par les institutions financières internationales est à la fois trop spécifique et incomplet. En particulier, ces institutions ne tiennent pas compte du contexte politique du pays où le soutien est apporté, alors qu'il s'agit d'un élément central à prendre en compte dans la lutte contre la corruption.

Le cadre élaboré par les BMD et les institutions financières internationales pour mener des analyses pourrait également être conçu dans le but de mieux responsabiliser les citoyens. Un expert a pris l'exemple du cadre du FMI pour la réalisation d'analyses de viabilité de la dette publique et extérieure (*Debt Sustainability Analysis - DSA*), qui vise à mieux détecter, prévenir et résoudre les crises potentielles. Selon eux, des outils tels que

les DSA devraient inclure des éléments relatifs aux droits de l'homme et évaluer si un contrat ou une dette spécifique fera progresser les objectifs sociaux d'un pays. Cela permettrait à la société civile d'évaluer la dette contractée par leur pays.

ii) Des examens plus granulaires pour développer des outils exploitables

Selon un expert, les examens de la lutte contre la corruption aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral devraient examiner non seulement les lois nationales de lutte contre la corruption, mais aussi une analyse de la manière dont les normes internationales se reflètent dans les lois et réglementations sectorielles et/ou spécifiques à l'industrie et comment elles sont appliquées dans la pratique. Ces examens granulaires permettraient d'évaluer l'efficacité avec laquelle l'atténuation du risque de corruption est intégrée dans divers secteurs (par exemple, les lois sur le commerce, les projets de loi sur la santé, les procédures douanières, les marchés publics), la manière dont les règles sont mises en œuvre dans la pratique, jusqu'aux procédures écrites (ou l'absence de procédures écrites). Cela permettrait ensuite d'orienter les tâches quotidiennes des fonctionnaires locaux et des employés du secteur privé. -



annexe 01

avertissements

Le coordinateur souhaite reconnaître le rôle clé joué par le rapporteur, Pascale Dubois, et les deux co-rapporteurs, Elisabeth Danon et Stanislas Julien-Steffens, ainsi que la contribution spéciale de deux membres du comité de pilotage, Lucinda Low et Susan Karamanian, tout au long de ce travail.



annexe 02

les personnes
auditionnées

Nous tenons à remercier chaleureusement les personnes suivantes, qui ont accepté d'être interviewées dans le cadre de la préparation de ce livre blanc, pour leur précieuse contribution à nos discussions et nos réflexions :

- **Raymond BAKER**, *Président fondateur de Global Financial Integrity*
- **Lucie CHEVALLEREAU**, *Responsable du Pôle reporting et risques, Direction éthique, compliance et privacy, ENGIE*
- **Sarah CHAYES**, *Journaliste, Auteure du livre primé *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security**
- **Kevin DAVIS**, *Professeur de droit des affaires, New York University School of Law*
- **Gretta FENNER**, *Directrice générale, Basel Institute on Governance*
- **Laura KÖVESI**, *Procureure en chef, Parquet européen*
- **Drago KOS**, *Président du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption*
- **C. Raj KUMAR**, *Professeur et Doyen, Jindal Global Law School, Inde*
- **Huguette LABELLE**, *Ancienne Présidente, Transparency International, désormais à la tête du International Council, Transparency International*
- **David LEWIS**, *Ancien Secrétaire général, Groupe d'action financière*
- **Shervin MAJLESSI**, *Chef de section, Branche corruption et crime économique, ONUDC*
- **Abiola MAKINWA**, *Maître de conférences en droit commercial, The Hague University of Applied Sciences*
- **Cecilia MÜLLER TORBRAND**, *Directrice Générale, The Maritime Anti-Corruption Network*
- **Denise NAMBURETE**, *Directrice exécutive, N'weti Health Communication, Maputo, Mozambique*
- **Bonnie J. PALIFKA**, *Professeure associée, Tecnologico de Monterrey, Mexique*
- **Nikolay STAYKOV**, *Journaliste d'investigation et Co-fondateur du Anti-Corruption Fund*
- **Wieger WIELINGA**, *Directeur general Enforcement & EMEA, Omni Bridgeway*

- **Torplus YOMNAK**, *Fondateur et Conseiller en chef, HAND Social Entreprise, Professeur adjoint, Chulalongkorn University, Thaïlande*



annexe 03

instruments clés
et quelques éléments
bibliographiques

→ Conventions et traités internationaux

- OCDE, Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)
- Organisation des Nations Unies, Convention des Nations Unies contre la corruption (2003)

→ Conventions régionales

- Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption (1998)
- Conseil de l'Europe, Convention civile sur la corruption (1999)
- Ligue arabe, Convention arabe contre la corruption (2010)
- Organisation des États américains, Convention interaméricaine contre la corruption (1996)
- Union africaine, Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)

→ Législation et principes nationaux

- Foreign Corrupt Practices Act (1977)
- Loi Sapin II (2016)
- Serious Fraud Office, Crown Prosecution Service et National Crime Agency du Royaume-Uni, General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases (2017)
- United Kingdom Bribery Act (2010)

→ Recommandations et déclarations
d'organisations internationales

- Groupe d'action financière, (2022)
- OCDE, Recommandation du Conseil de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2009)
- OCDE, Recommandation du Conseil de l'OCDE visant à mieux lutter contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (2021)
- Organisation des Nations Unies, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 2 juin 2021, A/RES/S-32/1 (2021)

→ Rapports et publications

- Basel Institute on Governance, "Collective Action", (2022)
- Département de la Justice des Etats-Unis, "United States Seeks to Recover More Than \$1 Billion Obtained from Corruption Involving Malaysian Sovereign Wealth Fund" (2016)
- Fonds Monétaire International, Examen de la note d'orientation de 1997 sur la gouvernance - Proposition de cadre pour un renforcement de l'action du FMI (2018)
- Institute of International Finance, Voluntary Principles for Debt Transparency (2019)
- Institute of International Finance, IIF Letter to the G20 on Common Framework, Debt Transparency, ESG Considerations (2021)
- International Bar Association, OCDE, Report of the Task Force on the Role of Lawyers and International Commercial Structures Report of the Task Force on the Role of Lawyers and International Commercial Structures (2019)
- IMF, <https://www.cgdev.org/blog/fix-common-framework-debt-it-too-late>

- Maritime Anti-Corruption Network, "MACN Overview and History" (2022)
- OCDE, Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale - Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers (2014)
- OCDE, Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development (2015)
- OCDE, 2017 Enforcement of the Anti-Bribery Convention - Special focus: What happened to the public officials in sanctioned foreign bribery schemes? (2018)
- OCDE, La résolution des affaires de corruption transnationale au moyen d'accords hors procès (2019)
- OCDE, Foreign Bribery and the Role of Intermediaries, Managers and Gender (2020)
- Parlement du Royaume-Uni, "Research Briefing: Unexplained Wealth Orders" (2022)
- Praia Group on Governance Statistics, Handbook on Governance Statistics (2020)
- Stolen Asset Recovery Initiative, OCDE, Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments (2011)
- Stolen Asset Recovery Initiative, OCDE, Few and Far - The Hard Facts on Stolen Asset Recovery (2014)
- Stolen Asset Recovery Initiative, Mapping international recoveries and returns of stolen assets under UNCAC: an insight into the practice of cross-border repatriation of proceeds of corruption over the past 10 years (2021)
- Stolen Asset Recovery Initiative, "Asset Declarations" (2022)
- Transparency International, Global Corruption Barometer (2017)
- Transparency International, Indice de Perception de la Corruption (2021)
- U4 Anti-Corruption Centre, The credibility of corruption statistics - A critical review of ten global estimates (2021)

DANS LA MÊME COLLECTION

Alimentation / Agriculture

Anthropocène

Lutte contre la corruption

Crimes de masse et impunité

Démocratie et état de droit

Droits de la personne humaine

Énergie

Entreprises et droits de la personne humaine

Espace extra-atmosphérique

État civil

Finance internationale

Fiscalité

Gouvernance mondiale

Investissements internationaux

Migration

Défis du numérique pour le droit international

L'océan

Les ODD au-delà de 2030

Patrimoine culturel

Propriété intellectuelle

Règlement des différends

Santé

Travail

Villes en droit international

www.ilaparis2023.org

Consultation publique du 1^{er} septembre au 31 décembre 2022.

adi.ila2023.anticorruption@gmail.com

