

## "Comment l'OCDE assure-t-elle le suivi de la convention de 1997 sur la corruption d'agents publics étrangers ? Bilan et perspectives "

Compte-rendu de la conférence de Patrick Moulette, chef du service de lutte contre la corruption à l'OCDE, le 28 juin 2006 au siège de TI France.

Deux jours après que Transparency International (TI) ait rendu public son deuxième rapport relatif à la mise en œuvre de la convention OCDE de 1997<sup>1</sup>, TI France invitait Patrick Moulette, responsable à l'OCDE du suivi de cette convention, à exposer devant ses membres la manière dont l'organisation internationale assure ce suivi et le bilan que l'on peut aujourd'hui en tirer. M. Moulette s'est tout d'abord attaché à décrire et commenter la procédure d'examen mise en place avant de présenter un résumé des premiers résultats qu'elle a mis en lumière. Daniel Lebègue, président de TI France, est ensuite revenu sur les principales conclusions du nouveau rapport de TI et les inquiétudes qu'elles soulèvent.

Patrick Moulette a souligné dans son propos introductif que son intervention avait lieu deux jours après que l'OCDE ait de son côté publié les rapports phase II du Danemark et des Pays-Bas avant la publication imminente du rapport de phase II bis du Japon. Il a rappelé la très bonne coopération autour de la convention de 1997 que l'OCDE entretient avec la société civile et en particulier TI. Les missions d'évaluation envoyées par l'OCDE dans les pays signataires ont par exemple toujours eu le soin de consulter les sections locales de TI. Le secrétariat international de TI participe quant à lui aux réunions de consultation avec la société civile régulièrement organisées au siège de l'OCDE à Paris.

### **I. Le dispositif d'évaluation : description, bilan et avenir**

La convention de 1997 a établi le principe du contrôle de son application. Ce principe est déjà prévu par une recommandation du conseil de l'OCDE adoptée la même année<sup>2</sup>. C'est là un point essentiel car les articles pertinents contenus dans ces deux textes contraignants rendraient difficile la suppression des examens par les pairs après la fin 2007 que pourraient demander quelques États parties à la convention.

#### **Description**

Le dispositif d'évaluation se compose de divers instruments.

Les **examens dits de « phase I »** ont eu pour but de vérifier la bonne transposition dans les droits internes des dispositions de la convention. Ils ont déjà été conduits dans chacun des 36 États signataires. Les **examens dits de « phase II »** ont pour but de vérifier l'application effective de ces dispositions. 25 examens sur 36 ont pour l'instant été réalisés. Il est prévu que cette procédure s'achève en décembre 2007. Une **procédure de suivi des recommandations** des examens de phase II complète le dispositif. Les États doivent présenter un rapport oral sur l'application des recommandations un an après l'examen de phase II et un rapport écrit deux ans après. Le rapport écrit donne lieu à une discussion en plénière pour évaluer quelles recommandations sont dans la pratique suivies par les États à

---

<sup>1</sup> Convention sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (21 novembre 1997)

<sup>2</sup> Recommandation révisée du Conseil sur la lutte contre la corruption dans les Transactions commerciales internationales (23 mai 1997)

qui elles sont adressées. Le bilan de cette discussion comme tous les rapports d'évaluation des phases I et II est disponible sur le site internet de l'OCDE. Se pose dès lors bien entendu la question de déterminer jusqu'où continuer le processus de suivi.

Si l'OCDE considère qu'un État n'a manifestement pas la volonté de se conformer aux engagements qu'il a pris, elle a la possibilité d'émettre un **communiqué public** établissant ce constat. Cet instrument de pression n'a à ce jour jamais été utilisé. Par ailleurs, l'**examen « de phase II bis »** est un autre instrument auquel l'OCDE peut recourir vis à vis des États les moins diligents. Elle l'a fait avec le Japon dont les autorités avaient très peu coopéré avec la 1ère mission d'examen que l'OCDE avait envoyé sur place en juillet 2004. Le Japon fait partie des États les plus en retard dans l'application de la convention. On peut s'étonner que le deuxième exportateur mondial n'ait encore engagé aucune poursuite sur la base de la législation transposant la convention de 1997.

Le **« tour de table »** est une dernière technique d'examen considérée comme particulièrement utile par Patrick Moulette. Sur la base de dossiers composés notamment d'extraits de presse, les États partis échangent des informations ou des opinions sur des cas présumés de corruption. Ces discussions permettent d'aborder à travers de cas pratiques la question essentielle de la coopération judiciaire internationale. Malheureusement, certains États, invoquant l'absence de base juridique, souhaitent supprimer le tour de table.

### **Bilan et avenir**

Du côté des satisfactions, les rapports d'évaluation de l'OCDE présentent l'intérêt d'être particulièrement complets. Ils examinent pour chaque pays la législation anti-corruption, le fonctionnement du système judiciaire, des questions particulières comme les délais de prescription ou encore les mesures anti-blanchiment mais aussi les efforts de sensibilisation et de prévention tant dans le secteur privé que public. Par ailleurs, le fait que les décisions du groupe de travail chargé de suivre l'application de la convention de 1997 soient prises au « consensus moins un », bénéficie à l'efficacité de la procédure d'examen car il empêche qu'un seul pays puisse bloquer une décision. Enfin, les délais relativement réduits entre la présentation des rapports d'examen au groupe de travail et l'édiction par celui-ci de recommandations, limitent le champ de la négociation diplomatique et favorisent ainsi une certaine spontanéité dans la prise de décision.

Le dispositif d'examen de la convention de 1997 est cependant menacé. Il n'est pas encore acquis qu'il se poursuive après décembre 2007. Certains contestent cette nécessité en raison de la future procédure de suivi qui devrait être mise en place pour vérifier l'application de la convention des Nations unies contre la corruption. Cet argument ne convint pas Patrick Moulette qui a rappelé que cette dernière est moins contraignante que la convention de l'OCDE en ce qui concerne les dispositions visant la corruption de fonctionnaires publics étrangers. De plus, elle est dépourvue d'un mécanisme contraignant d'évaluation par les pairs.

## **II. Bilan des résultats des premières évaluations**

Une première étude intermédiaire portant sur 21 rapports de phase II réalisés à la date du 31 décembre 2005 a déjà été publiée par l'OCDE. Patrick Moulette estime que le fait que tous les États signataires aient érigé en infraction pénale la corruption active d'agents publics étrangers, est en soit une grande avancée qu'il qualifie de véritable « missile juridique ». Cette disposition, qui a des conséquences sur la responsabilité pénale des dirigeants d'entreprises, a contribué à une prise de conscience généralisée illustrée, par exemple, par la multiplication des codes de conduite des affaires dans le secteur privé. Les généralisations au sein du groupe des États signataires du principe de compétence nationale

des tribunaux (à l'exception du Canada) et de la responsabilité pénale des personnes morales, constituent deux autres avancées législatives significatives.

Patrick Moulette identifie néanmoins les axes d'amélioration suivants :

- le nombre de poursuites et de condamnations engagées sur la base de la convention de 1997 demeure manifestement insuffisant ;
- les systèmes judiciaires de plusieurs États signataires ne sont pas encore adaptés (absence de juges spécialisés, manque de ressources et de coordination entre les services) ;
- les délais de prescription sont dans certains cas encore trop courts ;
- le manque de coopération internationale efficace demeure l'écueil majeur à une application effective de la convention de 1997 ;
- la non déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à l'étranger n'est pas encore uniformément appliquée.

### **III. L'avis de Transparency International**

Daniel Lebègue a fait part de son inquiétude face aux conclusions du nouveau rapport de TI sur l'application de la convention de 1997 qui révèlent que seulement 12 États signataires sur 36 ont pris des mesures de mise en œuvre significatives. Ce constat est d'autant plus préoccupant que 5 des plus grands pays industrialisés (Canada, Italie, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni) font parti des États qui ne respectent pas encore leurs engagements. Daniel Lebègue a ensuite cité Akere Muna, vice-président camerounais de Transparency International selon lequel « Les efforts entrepris pas les pays en voie de développement pour renforcer leurs mesures de lutte contre la corruption seront sapés si les compagnies multinationales continuent de faire appel à la corruption en toute impunité [...]. En tant que donateurs, les gouvernements des États membres de l'OCDE veulent établir des critères de lutte contre la corruption très stricts pour les pays pauvres. Mais en tant qu'exportateurs et investisseurs, ils sapent la bonne gouvernance et le développement en autorisant leurs compagnies à faire appel à la corruption dans ces pays. »

Patrick Moulette a tenu à préciser que l'OCDE ne partage pas l'analyse de TI concernant le Canada et les Pays-Bas qui ne méritent pas selon lui de figurer dans le même groupe que le Japon, le Royaume-Uni et l'Italie. Il ajoute qu'un défi important que l'OCDE doit relever est de parvenir à convaincre d'autres pays tels que la Russie, la Chine et l'Inde à devenir parties à la convention de 1997.

### **IV. Échange avec la salle**

- *Concernant le nombre de poursuites et condamnations comptabilisées en France sur la base de la convention de 1997.*

Selon Jacques Terray, qui a contribué pour TI France à l'élaboration du dernier rapport de TI sur le sujet, 5 à 6 condamnations ont été prononcées en France. Il précise d'une part, que les enquêtes ne sont pas recensées et, d'autre part, qu'il faut relativiser la portée des recensements des condamnations pour infraction de corruption dans la mesure où la corruption est fréquemment jugée par les tribunaux français à travers l'infraction d'abus de bien social (régimes de la preuve et de la prescription plus favorables).

Patrick Moulette estime qu'une harmonisation internationale des méthodes utilisées pour dresser ces types de recensements est souhaitable. Il précise en effet que, selon l'OCDE,

aucune condamnation n'est encore intervenue en France sur la base de la convention de 1997 mais que 8 informations judiciaires sont actuellement ouvertes.

○ *Concernant le délai de prescription de trois ans en vigueur en France*

Le délai de prescription est plus court en France que dans la plupart des autres États signataires. La France applique la prescription de droit commun des délits (3 ans). Patrick Moulette relativise la portée pratique de ce constat en évoquant des techniques juridiques utilisées par les tribunaux français, qui permettent d'allonger de fait ce délai.

○ *Concernant l'intégration de la question du blanchiment des capitaux dans l'approche anti-corruption de l'OCDE*

Patrick Moulette estime que le lien entre luttes contre la corruption et le blanchiment n'a pas encore été suffisamment étudié et qu'il serait aujourd'hui très utile de le faire.

○ *Concernant les distorsions de concurrence entre les États parties à la convention et les autres*

Selon Patrick Moulette, c'est un problème que l'OCDE se doit de régler. Daniel Lebègue suggère que la signature de la convention de 1997 devienne un critère d'adhésion à l'OMC.

○ *Concernant les améliorations à apporter à la convention (par exemple sur la définition de la notion d' « agent public étranger »)*

Patrick Moulette estime qu'une révision de la convention est très improbable. Le seul outil juridique qu'il est possible de réviser est la recommandation du conseil de l'OCDE.