

# ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

## LUTTE CONTRE LA GRANDE CORRUPTION : DEFIS ET AVANCEES

### QUESTION

Existe-t-il des exemples de programmes efficaces en matière de lutte contre la grande corruption ? Quels en étaient les caractéristiques (ex : transparence et contrôles internes, renforcement institutionnel, poursuite judiciaire, vérification judiciaire, etc.) ?

### SOMMAIRE

1. Les difficultés liées à la lutte contre la grande corruption
2. Exemples de succès : où et comment la lutte contre la grande corruption présente-t-elle des résultats positifs ?
3. Bibliographie



#### Auteur(s):

Maíra Martini, Transparency International,  
tihelpdesk@transparency.org

#### Revu par :

Marie Chêne; Dr Finn Heinrich, Transparency International

Date : 14 mai 2015

### RESUME

On parle de « grande corruption » quand des individus occupant de hautes fonctions au sein de l'administration ou des chefs d'entreprise exerçant une influence importante sur la société détournent délibérément l'action publique ou le fonctionnement de l'État à leur profit et au détriment de l'intérêt général. La lutte contre la grande corruption est une entreprise extrêmement délicate et les avancées en la matière sont peu nombreuses.

La lutte contre la grande corruption requiert un certain nombre de mesures, aussi bien dans le pays où l'acte de corruption a été commis que dans ceux où les avoirs volés sont souvent transférés. Il peut s'agir de dispositifs de prévention et de détection de la corruption, tels les systèmes de gestion des finances publiques et les réglementations anti blanchiment d'argent, ou encore l'application des lois et le sanctionnement des élus, fonctionnaires, entreprises et dirigeants impliqués dans des affaires de grande corruption. Il est également capital d'adopter des mesures visant à localiser et recouvrir les avoirs volés.

Les mesures ayant rencontré un relatif succès dans ce domaine visaient d'abord à répondre au défi posé par la lutte contre la grande corruption. Y figurent notamment la mise en place de cellules spécialisées dans la lutte contre la corruption, l'usage d'instruments juridiques innovants pour le recouvrement d'avoirs et l'indemnisation des préjudices, ou encore le recours aux litiges d'intérêt public.

## 1 LES DIFFICULTES LIEES A LA LUTTE CONTRE LA GRANDE CORRUPTION

### Définition

S'il n'existe pas de définition de la grande corruption faisant réellement consensus, les experts et les organisations travaillant sur la question s'accordent à dire que ce phénomène diffère de la corruption ordinaire, non seulement par son ampleur, mais également par sa nature et ses conséquences (GOPAC 2013). On retrouve généralement dans les cas de grande corruption les éléments suivants :

- un ou des actes commis par des individus haut placés au sein de l'administration qui détournent l'action public ou le fonctionnement de l'État pour permettre aux dirigeants de s'enrichir au détriment de l'intérêt général (Transparency International 2009)
- un ou des actes commis par des hauts dirigeants du privé pour détourner l'action publique et le fonctionnement de l'État (Glossaire du U4)
- des actes de corruption - pots-de-vin, abus d'influence, détournement de fonds - impliquant des montants importants s'élevant souvent à des centaines de millions de dollars
- des atteintes systématiques à l'intérêt général
- des dommages considérables sur l'économie et la population d'un pays qui affectent les droits fondamentaux des citoyens

Les affaires de grande corruption revêtent en outre bien souvent une dimension internationale. Les officiels corrompus ont souvent tendance à dissimuler leurs gains illicites en les transférant sur des comptes bancaires à l'étranger ou en acquérant des biens – immobilier ou produits de luxe – dans des territoires étrangers. L'examen de 32 affaires de grande corruption effectué en 2011 par le Groupe d'action financière (GAFI) montre ainsi que dans 84 % des cas, les individus corrompus faisaient appel à des comptes bancaires à l'étranger pour dissimuler leurs gains. Une étude réalisée par l'Initiative pour le recouvrement d'avoirs volés (StAR) indique également qu'un pourcentage important des affaires de grande corruption implique des flux financiers illicites transnationaux (StAR 2011).

L'actualité de ces dernières années offre de

nombreux exemples caractéristiques d'affaires de grande corruption. On peut ainsi citer le cas de l'ancien président tunisien Zine el-Abidine Ben Ali, soupçonné d'avoir amassé jusqu'à 13 milliards de dollars US lorsqu'il était au pouvoir, au détriment du peuple tunisien. Des fonds, des biens immobiliers et des produits de luxe soupçonnés d'être liés à Ben Ali ont été saisis dans de nombreux pays comme le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni ou la Suisse (Transparency International 2014). Un autre exemple est celui de Ferdinand Marcos, l'ancien président des Philippines, qui aurait détourné quelque 10 milliards de dollars US. Aujourd'hui, la famille de Marcos possède une importante collection d'œuvres d'art, des propriétés et des biens de luxe, alors que près de 30 % de la population des Philippines vit en dessous du seuil de pauvreté (McGewon 2013).

Viktor Ianoukovitch, l'ancien président ukrainien, Paulo Maluf, l'ancien député et maire de Sao Paulo, Teodoro Nguema Obiang, le président de Guinée Équatoriale, ou encore Abdul Taib Mahmu, le premier ministre du Sarawak en Malaisie, autant d'exemples de responsables politiques haut placés qui sont soupçonnés d'avoir abusé de leur position pour détourner des fonds publics au détriment de la population et de l'économie du pays. Ils illustrent par ailleurs les difficultés inhérentes à la lutte contre la grande corruption : aucun d'entre eux n'a été condamné pour corruption dans son pays.

Cette réponse du Helpdesk propose d'évoquer brièvement les principales difficultés liées à la lutte contre la grande corruption, avant de présenter un aperçu des avancées réalisées à ce jour, avec des exemples d'approches et d'initiatives ayant permis avec succès de résoudre ces difficultés, de sanctionner des individus impliqués dans des affaires de grande corruption et/ou de rapatrier leurs avoirs illicites.

### Lutte contre la corruption : principales difficultés

La nature même de la grande corruption pose de nombreux problèmes quant aux moyens à mettre en œuvre pour la combattre. Le fait qu'elle concerne de hauts responsables – ou anciens responsables – en charge de conduire l'action publique (présidents, premiers ministres, etc.) et qu'elle implique généralement des mécanismes complexes visant à dissimuler et à blanchir des avoirs volés dans divers

territoires étrangers complique la tâche des autorités judiciaires chargées de rassembler suffisamment de preuves pour pouvoir sanctionner effectivement les coupables.

L'implication de hauts responsables publics dans les affaires de grande corruption pose ainsi de nombreux problèmes aux autorités judiciaires : (i) les dispositifs habituels d'équilibre des pouvoirs risquent de se montrer inefficaces ou biaisés par l'élite politique ; (ii) les procureurs et les juges risquent d'être influencés ou corrompus et donc partiaux dans leurs décisions ; (iii) les individus au pouvoir ont parfois "dépénalisé" les actes dont ils se sont rendus coupables, et il est dès lors plus difficile de les accuser de corruption ; (iv) les dirigeants corrompus jouissent parfois d'une immunité liée à leur fonction qui les exempte de toutes poursuites.

De manière générale, dans les pays où la corruption est endémique, la capacité de l'État est assez limitée et l'état de droit est souvent bafoué. Les forces de l'ordre et la justice font souvent face à un manque d'autonomie, de capacité technique et de ressources financières pour enquêter, engager des poursuites et prononcer des sanctions dans des affaires de corruption. L'élite politique profite souvent de ces lacunes et rechigne à mettre en place un dispositif performant pour enquêter sur certaines affaires et sanctionner les individus corrompus (Pavletic 2009). Il arrive également que les autorités policières et judiciaires de ces pays ne jouissent pas de la protection physique nécessaire pour traiter une affaire de grande corruption.

Il est souvent plus complexe d'enquêter sur des faits de grande corruption que sur des affaires de moindre ampleur. Les affaires de grande corruption étant par nature politiquement sensibles, leur traitement requiert des ressources considérables et un enchaînement minutieusement planifié. La recherche de preuves implique des enquêtes financières complexes, généralement en coopération avec plusieurs autres États dans le cadre de l'entraide judiciaire ou d'autres dispositifs plus informels. La localisation et le gel d'avoirs, ainsi que l'extradition éventuels de certains dirigeants, sont des tâches difficiles qu'il convient de penser à long terme.

## Combattre la grande corruption : les éléments nécessaires

La lutte contre la grande corruption nécessite un certain nombre de mesures, dans le pays où a eu lieu l'acte de corruption comme dans celui où les avoirs volés ont été transférés. Il s'agit notamment d'adopter ou de renforcer des dispositifs de prévention et de détection de la corruption, de mieux appliquer les lois existantes, de sanctionner les élus, les entreprises et les cadres impliqués, ainsi que de recouvrer les avoirs volés.

### *Prévention et détection de la corruption*

De nombreuses mesures contribuent à améliorer la détection et la prévention de la grande corruption :

- Renforcer les systèmes de gestion des finances publiques : il s'agit là d'un élément central du fonctionnement de l'administration dans la mesure où il englobe tous les mécanismes par lesquels les ressources sont collectées, redistribuées, dépensées et justifiées. Le système de gestion des finances publiques inclut également l'ensemble du cycle budgétaire, les procédures de passation de marché, les procédures comptables et la perception de l'impôt. Une gestion des finances publiques sérieuse, transparente et responsable est ainsi essentielle pour prévenir la corruption et pour compliquer la tâche des hauts responsables souhaitant détourner des fonds et modifier les priorités du gouvernement pour favoriser leurs propres intérêts<sup>1</sup>.
- Garantir la diffusion active d'informations à caractère public fiables et vérifiées : il est nécessaire que les citoyens bénéficient d'un accès facilité à l'information. Les lois sur la liberté d'information, si elles sont véritablement appliquées, peuvent aider les médias et les citoyens à détecter d'éventuels abus.

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur les mesures de prévention de la corruption dans la gestion des finances publiques, voir le Guide de TI sur la gestion des finances publiques à l'adresse suivante (en anglais) :

[http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic\\_guide\\_on\\_public\\_financial\\_management\\_2014.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_guide_on_public_financial_management_2014.pdf)

- Faire en sorte que les hauts fonctionnaires déclarent régulièrement leur patrimoine et leurs intérêts. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts sont considérées comme un élément essentiel de la lutte contre la corruption en ce qu'elles permettent d'identifier les cas d'enrichissement illicite et de conflits d'intérêts. Il est donc important que toutes les personnes occupant de hautes fonctions ou disposant d'un fort pouvoir décisionnel soient tenues de déclarer régulièrement leur patrimoine, leurs sources de revenus, leurs dettes et leurs intérêts. Ces déclarations doivent être vérifiées par un organisme indépendant disposant de suffisamment de ressources pour contrôler les informations communiquées. Elles doivent également être rendues publiques afin que les citoyens, la société civile et les médias puissent contribuer à en faire l'examen (Martini 2013).
  - Renforcer la réglementation anti-blanchiment : le blanchiment d'argent permet aux individus se livrant à des actes de corruption ou à d'autres formes de criminalité de dissimuler les bénéfices de la corruption et de les réinsérer dans le réseau financier mondial de manière à ne pas éveiller de soupçons. Dans le cas de la lutte contre la grande corruption, phénomène qui implique des responsables hauts placés, il est nécessaire de mettre en place des règles strictes quant aux possibilités laissées à ces responsables et à leurs familles d'ouvrir des comptes à l'étranger et d'acheter des biens immobiliers. Institutions financières, agents immobiliers et marchands de biens de luxes doivent donc être tenus d'effectuer des contrôles préalables (mesures dites de *due diligence*) pour chaque nouveau client ainsi que de contrôler les comptes et les transactions rentrant dans les catégories précitées (Transparency International 2014).
  - Etablir des registres de propriétaires effectifs : le propriétaire effectif est l'individu qui, *in fine*, possède une entreprise, la contrôle ou en tire des bénéfices. Les acteurs corrompus font fréquemment appel à des montages de sociétés complexes pour dissimuler leur identité et échapper à l'impôt et/ou blanchir les profits de la corruption ou d'autres formes de criminalité. Il est dès lors essentiel que les États collectent (et vérifient) des données sur l'identité des propriétaires effectifs des entreprises enregistrées sur leur territoire, de manière à empêcher les individus corrompus de se cacher. Il convient également d'interdire aux institutions financières et aux marchands de biens de luxes de faire affaire avec des sociétés ou des entités juridiques sans avoir préalablement identifié la personne physique contrôlant la structure concernée (Transparency International 2014).
  - Renforcer la société civile et les médias : ils peuvent jouer un rôle essentiel d'observateurs critiques à même de demander des comptes aux élus et d'identifier d'éventuels abus. Il incombe au gouvernement de garantir leur liberté d'opérer et de leur offrir un environnement propice.
  - Garantir la protection des lanceurs d'alerte, ces individus bien placés ayant détecté des cas de corruption au sein de leur entreprise ou de leur organisation et souhaitant les dénoncer. Dans le public comme dans le privé, un dispositif doit être en place pour les encourager à dénoncer les abus et pour les protéger par la suite<sup>2</sup>.
  - Renforcer la capacité des services d'enquête et de la justice : leur indépendance opérationnelle et financière est essentielle dans le cadre de la lutte contre la grande corruption. Enquêteurs et procureurs doivent avoir accès aux techniques particulières permettant de détecter les cas de corruption et de rassembler en temps voulu des preuves fiables, comme les opérations d'infiltration et les bracelets électroniques. Il est également fondamental que la justice se montre équitable et impartiale pour lutter contre l'impunité et faire en sorte que les corrompus haut placés soient sanctionnés<sup>3</sup>.
- Toutes ces mesures, une fois en place, risquent de ne pas avoir d'effet immédiat à court terme, en

<sup>2</sup> Plus d'information sur les lois de protection des lanceurs d'alerte à l'adresse suivante (en anglais) : [http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Trends\\_in\\_whistleblower\\_protection\\_legislation.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Trends_in_whistleblower_protection_legislation.pdf)

<sup>3</sup> Plus d'informations sur les mesures anti-corruption au sein de la justice à l'adresse suivante (en anglais) : [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/fighting\\_judicial\\_corruption\\_topic\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/fighting_judicial_corruption_topic_guide)

particulier dans les contextes où les institutions publiques sont captées par les responsables se livrant à des actes de corruption, comme nous l'avons vu plus haut. Elles n'en demeurent pas moins essentielles pour lever le voile sur la corruption et doter le pays de la capacité, à long terme, de prévenir et de combattre la corruption à tous les échelons.

#### *Poursuites judiciaires et recouvrement d'avoirs*

Un autre volet capital de la lutte contre la grande corruption concerne le recouvrement d'avoirs volés et les poursuites judiciaires, au civil et/ou au pénal, à l'encontre des responsables corrompus. Les sanctions adoptées contre les hauts responsables corrompus du public ou du privé créent un fort effet dissuasif et contribuent à restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis leur gouvernement.

Ce volet est d'une importance capitale lorsque l'on s'intéresse aux avancées réalisées en matière de lutte contre la corruption. Dès lors, malgré l'intérêt des mesures de prévention et de détection de la corruption évoquées ci-dessus, la présente réponse traite principalement des mesures visant directement à mettre fin à l'impunité dans les cas de grande corruption, car c'est dans ce domaine que les avancées sont les plus visibles : procédures judiciaires pour des faits de grande corruption et recouvrement d'avoirs volés.

## 2 EXEMPLES DE SUCCES : OU ET COMMENT LA LUTTE CONTRE LA GRANDE CORRUPTION PRESENTE-T-ELL DES RESULTATS POSITIFS ?

Les avancées en matière de lutte contre la grande corruption demeurent limitées à ce jour<sup>4</sup>. Dans les

<sup>4</sup> Étant donné la difficulté à sanctionner effectivement les individus impliqués dans des affaires de grande corruption, plusieurs experts et organisations débattent aujourd'hui de dispositifs alternatifs permettant de traduire en justice les coupables de grande corruption et de recouvrer les avoirs volés. Récemment, des discussions ont été ouverte sur l'opportunité de considérer la grande corruption comme un délit international ou un crime contre l'humanité, ce qui permettrait de traduire les coupables devant des tribunaux internationaux. Plusieurs spécialistes défendent cette idée en invoquant le Statut de Rome qui établit que la corruption doit être considérée comme un crime contre l'humanité et dès lors être du ressort de la Cour pénale internationale. D'autres estiment (cf. McCarthy, par exemple) que, si la corruption est un crime très sérieux aux conséquences très sérieuses, elle ne peut être

pays où ont eu lieu des actes de grande corruption, peu de cas ont été détectés et peu de procédures judiciaires engagées. Quand de hauts responsables sont traduits en justice, ils finissent souvent par être acquittés, soit en raison du manque de preuves liant leurs avoirs à des activités illicites, soit grâce à des interférences politiques. Souvent, l'enquête et la procédure de recouvrement d'avoirs volés ne débutent qu'au moment où l'élite politique concernée a été remplacée.

Dans ce contexte, de nombreuses mesures et de nombreuses approches ont été testées pour pallier les difficultés rencontrées dans le cadre de la lutte contre la grande corruption. Souvent, les mesures ayant connu quelque succès ont été entreprises par des instances étrangères plutôt que par celles du pays où l'acte de corruption avait eu lieu.

Cela ne signifie pas pour autant que la communauté internationale en fait suffisamment pour lutter contre la grande corruption. De fait, comme indiqué précédemment, beaucoup reste encore à réaliser pour empêcher les individus corrompus de pouvoir mettre à l'abri leurs avoirs obtenus de manière illicite ainsi que pour accélérer les procédures de recouvrement et de rapatriement des fonds volés dissimulés à l'étranger<sup>5</sup>.

Certaines initiatives font toutefois état de succès partiels en matière de lutte contre la grande corruption peuvent toutefois être citées. Elles visent : (i) les actions en justice à l'encontre des acteurs

considérée comme crime contre l'humanité au titre du Statut de Rome en ce qu'elle ne répond pas aux normes y afférentes. Un autre courant propose d'établir un tribunal anti-corruption indépendant à compétence universelle pour traiter les affaires de grande corruption (Cf. Mark Wolf et GOPAC, l'organisation mondiale des parlementaires contre la corruption). D'autres encore contestent la faisabilité d'une telle mesure puisqu'il est peu probable que les États reconnaissent la compétence universelle pour les affaires de grande corruption (cf. revue de littérature en annexe).

<sup>5</sup> Pour plus d'informations sur le rôle de la communauté internationale dans la lutte contre les flux financiers illicites, voir la réponse du Helpdesk sur le sujet à l'adresse suivante : [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/le\\_role\\_de\\_la\\_communauté\\_internationale\\_dans\\_la\\_lutte\\_contre\\_les\\_flux\\_financiers\\_illicites](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/le_role_de_la_communauté_internationale_dans_la_lutte_contre_les_flux_financiers_illicites)

Pour plus d'informations sur le recouvrement d'avoirs et le rôle des États étrangers, voir par exemple : [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/recouvrement\\_des\\_avoirs\\_en\\_egypte\\_en\\_lybie\\_et\\_en\\_tunisie\\_les\\_lessons\\_a\\_tirer](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/recouvrement_des_avoirs_en_egypte_en_lybie_et_en_tunisie_les_lessons_a_tirer) ou <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/15-publications/900-briefing-note-corrupt-capital-from-ukraine-and-russia> (en anglais)

officiels corrompus ; (ii) l'adoption de sanctions du côté de la « demande » de corruption (ex : entreprises et cadres dirigeants) ; (iii) la localisation, la confiscation et le recouvrement d'avoirs volés. L'investissement dans des cellules spécialisées dans la lutte contre la corruption, l'investissement dans des réseaux de personnes et organisations travaillant sur le terrain, l'application de la Convention anti-corruption de l'OCDE, l'établissement de dispositifs juridiques alternatifs pour confisquer les avoirs volés (comme la confiscation objective), ou encore l'indemnisation des victimes (procédure civile) constituent, entre autre, des mesures ayant donné des résultats positifs.

### Investissement dans des cellules anti-corruption spécialisées

Les cellules anti-corruption spécialisées, dotée de la compétence d'enquêter et d'engager des poursuites, sont considérées comme des éléments essentiels de la lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC, article 36) établit que les pays signataires doivent disposer d'un ou de plusieurs organes ou d'individus spécialisés dans les enquêtes sur des affaires de corruption.

À l'heure actuelle, presque tous les pays ayant ratifié la CNUCC ont mis en place un ou plusieurs services ou cellules spécialisés dans la lutte contre la corruption par l'application des lois (Transparency International 2013). Certains ont même établi des cellules spécifiquement consacrées aux affaires de grande corruption. En Roumanie, par exemple, le Directorat national anti-corruption est chargé d'enquêter et d'ouvrir des procédures judiciaires pour des cas de corruption de responsables publics à moyen ou haut niveau (c'est-à-dire, les cas où le préjudice dépasse 200 000 euros, ou ceux où les pots-de-vin versés dépassent les 100 000 euros).

Au Pérou, suite à la démission d'Alberto Fujimori en raison d'un scandale de corruption impliquant l'ancien chef du renseignement, Vladimiro Montesinos, le gouvernement provisoire a mis en place un parquet *ad hoc* avec des avocats débauchés d'un cabinet respecté. Des tribunaux spécifiquement dédiés aux affaires de corruption ont été créés, et les procédures judiciaires simplifiées. Ces réformes ont permis de faire avancer l'enquête

et ont contribué au rapatriement d'une partie des avoirs volés (StAR 2007).

Si peu d'éléments attestent pour l'instant de l'impact de ce type d'initiatives sur la lutte contre la grande corruption, il est déjà possible d'établir que leur succès dépend dans une large mesure des ressources allouées à ces cellules spécialisées : mandat clair, autonomie pour mener des enquêtes, accès à un grand nombre de techniques d'enquêtes, ressources financières et capacité technique, etc.<sup>6</sup>. Comme indiqué précédemment, dans de nombreux pays où la grande corruption est présente, les services d'enquête, qu'ils soient spécialisés ou généraux, ne disposent pas de ces ressources. En résulte un impact négatif sur la capacité du pays à traiter des affaires de grande corruption et à rassembler les preuves nécessaires pour réclamer des comptes aux responsables, même quand il existe une réelle volonté politique.

Dans ces circonstances, les agences de développement et de coopération ont également tenté d'apporter leur pierre à l'ouvrage en fournissant des ressources financières et techniques aux pays en développement dans le cadre du recouvrement d'avoirs. La Direction suisse du développement et de la coopération a ainsi payé un avocat pour représenter le Mali dans sa requête concernant des fonds détournés. Si cette approche peut se montrer efficace, cela n'est pas toujours le cas (Conference of the States Parties 2013).

Le Département du Développement international du Royaume-Uni finance ainsi, dans le cadre de la coopération au développement, la Metropolitan Police's Proceeds of Corruption Unit (cellule spécialisée dans les affaires de corruption) pour enquêter sur des responsables politiques étrangers soupçonnés de blanchiment d'argent au Royaume-Uni.

En 2013, huit procédures judiciaires avaient abouti et plus de 100 millions de livres sterling (157 millions USD) avaient été identifiés et sont en passe d'être recouvrés ou gelés pendant la durée de la procédure

<sup>6</sup> Pour plus d'informations sur les organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, voir la précédente réponse du Helpdesk sur le sujet (en anglais) : [http://www.transparency.org/whatwedo/answer/anti\\_corruption\\_specialisation\\_law\\_enforcement\\_and\\_courts](http://www.transparency.org/whatwedo/answer/anti_corruption_specialisation_law_enforcement_and_courts)

(DFID 2013). La cellule mise en place joue également un rôle actif en lançant des procédures et en apportant son soutien aux enquêteurs de pays en développement. Une des affaires les plus notables concernait James Ibori, l'ancien gouverneur de l'État du Delta, au Nigéria, qui avait détourné des fonds de manière systématique en les dissimulant dans des comptes bancaires ou en achetant des propriétés et des biens de luxe partout dans le monde, et notamment au Royaume-Uni.

La cellule anti-corruption du Royaume-Uni a commencé à enquêter sur Ibori en 2005. En 2012, l'ancien gouverneur plaidait coupable devant un tribunal britannique pour des faits de détournement de fonds et de blanchiment d'argent dans des proportions considérables et se voyait condamné à 13 ans de prison, qu'il purge actuellement à Londres.

Au Nigéria, à l'inverse, Ibori a été acquitté par un tribunal de l'État du Delta en 2009, et une procédure en appel est actuellement en cours (Economic and Financial Crimes Commission 2014). D'autres affaires de recouvrement d'avoirs sont également en cours dans d'autres pays (StAR 2014).

### Les lois contre la corruption d'agents publics étrangers

L'efficacité de la lutte contre la grande corruption passe aussi par la gestion du volet « demande » de la corruption, c'est-à-dire les acteurs versant des pots-de-vin ou se livrant à d'autres formes de concussion, en général des entités juridiques et leurs dirigeants. En accord avec la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers et avec la CNUCC, plusieurs pays ont récemment adopté des lois conférant le caractère d'infraction pénale à la corruption d'agents publics étrangers.

L'application de ces lois demeure toutefois limitée, voire inexistante dans la majorité des pays (Transparency International 2014). Quelques pays comme l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Suisse, se sont montrés actifs dans l'application de ces dispositions au cours des dernières années avec de plus en plus d'affaires de corruption transnationale à haut niveau portées devant les tribunaux et sanctionnées (Transparency International 2014).

De manière générale, si des améliorations demeurent nécessaires, notamment quant au nombre d'enquêtes et aux raisonnements conduisant aux règlements à l'amiable, l'augmentation des enquêtes et des procédures judiciaires pour des faits de corruption transnationale a positivement contribué à une amélioration des programmes anti-corruption et des services de vérification de la conformité (*compliance*) des entreprises.

L'application de la réglementation relative à la corruption transnationale peut également s'avérer utile dans un deuxième temps, dans le cadre de procédures judiciaires lancées contre des responsables publics impliqués dans des affaires de corruption. S'il n'est pas possible de poursuivre des agents publics étrangers pour violation de la loi américaine du *Foreign Corrupt Practices Act*, les éléments de preuves rassemblés au cours de l'enquête peuvent être mobilisés à l'échelle nationale. Il s'agit sans aucun doute d'une piste à approfondir. À ce jour, très peu d'informations relatives aux affaires de corruption transnationale sont utilisées comme éléments de preuve pour les procédures civiles ou pénales menées à l'encontre d'individus corrompus (Harvard Law 2015).

### Introduction d'outils juridiques alternatifs pour soutenir le recouvrement d'avoirs

La lutte contre la grande corruption doit aussi passer par des mesures visant à garantir le recouvrement des avoirs volés et l'indemnisation des victimes de la corruption. Il s'agit toutefois d'un processus particulièrement délicat en raison de la nature de la grande corruption et du fait que les fonds sont souvent dissimulés dans plusieurs territoires étrangers différents.

Il est peu probable qu'un pays où des avoirs sont dissimulés les confisque ou les rapatrie dans leur pays d'origine sans disposer des preuves établissant un lien entre ces avoirs et des activités illicites (Lasich 2009). Ainsi, la confiscation d'avoirs d'origine douteuse par le biais d'une procédure pénale doit s'appuyer sur une condamnation préalable dans le pays d'origine. Dans certains pays, les demandes d'entraide judiciaire entraînant le gel temporaire d'avoirs et le partage d'informations sont elles-

mêmes conditionnées au fait que qu'une procédure pénale ait été engagée dans le pays d'origine.

Il existe de fait de nombreux obstacles à la confiscation d'avoirs volés, à leur recouvrement et à leur rapatriement dans les affaires de grande corruption, dans la mesure où une condamnation dans le pays d'origine, voire simplement l'ouverture d'une procédure pénale, demeurent peu probables.

Une alternative prometteuse réside en l'adoption de dispositifs juridiques alternatifs pour faire en sorte que les avoirs puissent être gelés puis recouvrés sans avoir à attendre une condamnation pénale dans le pays où a eu lieu l'acte de corruption (StAR 2014). C'est du moins un moyen efficace de garantir une forme d'indemnisation aux victimes de la corruption. Ces dispositifs alternatifs peuvent consister en une autorisation de saisie d'avoirs non conditionnée par une condamnation préalable ou par des procédures civiles ou administratives de confiscation. Ils ne doivent pas pour autant se substituer aux procédures pénales dans les affaires de grande corruption : il s'agit plutôt d'une solution plus rapide, en parallèle du pénal, pour geler ou mettre à l'abri des avoirs. En dernier recours, ces dispositifs peuvent constituer une alternative quand l'affaire ne peut être déférée au pénal (StAR 2014). Le respect du droit au procès équitable et à la présomption d'innocence est par ailleurs primordial : il s'agit donc de faire un usage mesuré de ces dispositifs et de ne pas les appliquer indistinctement pour toutes les affaires de corruption.

#### *Confiscation sans condamnation*

La confiscation sans condamnation, ou "condamnation objective" est une mesure juridique dirigée vers un bien et non vers une personne. Il convient d'en faire usage en parallèle d'une procédure pénale quand cela est possible. Avec ce type de procédure, une condamnation au pénal pour une infraction liée aux avoirs concernés n'est pas nécessaire pour parvenir à une décision de justice (StAR 2010).

Les dispositions de la CNUCC relatives à la confiscation objective ne sont pas contraignantes, et peu de pays ont légiféré en ce sens. Pour autant, certaines avancées positives dans ce domaine sont à noter (StAR 2014). Parmi les pays ayant mis en place des dispositifs de confiscation sans

condamnation figurent l'Australie, le Canada, la Colombie, les États-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, les Philippines ou encore le Royaume-Uni (Council of Europe 2013). Une étude de l'initiative StAR montre qu'entre janvier 2010 et juin 2012, près de 60 millions USD sur les 146,2 millions d'avoirs rapatriés ont été saisis grâce à des procédures de confiscation objective.

La confiscation objective peut se montrer particulièrement avantageuse dans les affaires de grande corruption, en ce qu'elle permet d'outrepasser bien des difficultés liées à la localisation, à la saisie et au recouvrement d'avoirs volés. Tout d'abord, elle permet de contourner les immunités, l'impossibilité d'extrader les responsables concernés ou les problèmes posés par le décès de l'individu incriminé, dans la mesure où la condamnation pénale préalable n'est pas requise. Elle permet ensuite de saisir des avoirs dans des cas où l'ouverture d'une procédure pénale se heurte à des obstacles dus à des interférences politiques dans le système pénal (Council of Europe 2013). Très souvent, les individus impliqués dans des affaires de grande corruption sont « tellement influents qu'une enquête ou une procédure pénale est irréaliste, voire impossible » (StAR 2010).

Par ailleurs, la charge de la preuve est moins contraignante pour la confiscation objective concernant des biens et non des personnes que pour les procédures pénales. En règle générale, la qualification d'infraction pénale doit se fonder sur la prépondérance de la preuve (du moins dans les systèmes de *common law*). Avec la confiscation objective, les pouvoirs publics sont déchargés d'une partie du fardeau administratif et sont en mesure de confisquer des avoirs dans des cas où les preuves sont insuffisantes pour fonder une condamnation pénale en raison du plus haut degré de preuve requis (Council of Europe 2013; StAR 2009).

La condamnation objective a par exemple été utilisée avec succès en Suisse pour saisir et rapatrier aux Philippines une partie des fonds (2 milliards USD) volés par Ferdinand Marcos. L'ancien président était mort sans avoir été condamné pour les délits dont il était accusé.

#### *Procédures civiles*

Il importe également que chaque pays s'efforce de

mettre en place des mesures permettant à d'autres États d'engager des actions civiles devant ses tribunaux en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis par des moyens illégaux, ou d'obtenir réparation pour d'éventuels préjudices (articles 53 et 35 de la CNUCC). Les actions civiles ne requièrent pas non plus de condamnation pénale préalable et peuvent donc être engagées dans les cas où il semble difficile ou peu envisageable d'aboutir à une condamnation pour des faits de corruption (StAR 2010).

Dans la plupart des États, la règle générale est que toute personne ou entité ayant subi des pertes à la suite d'un acte de corruption ou ayant établi des contrats entachés de corruption peut demander réparation du préjudice subi. Dès lors, les pouvoirs publics cherchant à recouvrer des avoirs issus de la corruption ont souvent la possibilité d'engager une action civile devant un tribunal national ou étranger de la même manière que tout citoyen (StAR 2014).

Une action civile avait ainsi été engagée à l'encontre de l'ancien président de Zambie Frederick Chiluba. Ce dernier avait été accusé de détournement de fonds devant les tribunaux zambiens en 2003, avant d'être acquitté en 2009. Après ce jugement, une action civile a été engagée au Royaume-Uni par le gouvernement zambien. Chiluba et ses proches ont été reconnus coupables de détournement de fonds publics, de conspiration et de violation de leur devoir de loyauté, Chiluba lui-même étant reconnu coupable du détournement d'environ 46 millions USD (Conference of the States Party 2013).

L'affaire Alcatel au Costa Rica illustre bien comment l'indemnisation de préjudices sociaux peut être utilisée dans des affaires de corruption par l'intermédiaire d'une action civile. En 2000, des dirigeants de sociétés liées à l'entreprise Alcatel ont versé des commissions à des agents costaricains pour obtenir des contrats à plus de 3 milliards de dollars. Ces commissions ont été transmises par des intermédiaires à l'ancien président Miguel Rodriguez Echeverria et à des directeurs et des responsables de l'organisme public en charge du contrat. La manœuvre impliquait des contrats pour des prestations externes fictives, le paiement passant par des comptes en Suisse, aux Pays-Bas et aux Bahamas (Olaya et al. 2010).

Des sanctions ont été réclamées au civil et au pénal à l'encontre des agents impliqués (dont l'ancien président) et d'Alcatel. Le ministère public du Costa Rica a déposé une requête au civil en 2004 pour réclamer l'indemnisation de préjudices à hauteur de 52 millions USD (Olaya et al. 2010).

Alcatel-Lucent, la société ayant succédé à Alcatel-CIT, est parvenue à un accord avec le ministère public pour indemniser la société costaricaine pour préjudice subi à hauteur de 10 millions USD. Le règlement à l'amiable ne couvrant que la plainte au civil, l'issue des actions au pénal et au civil engagées à l'encontre des onze autres individus n'est pas encore connue.

#### *Confiscation administrative*

La confiscation administrative a également été employée avec certain succès pour garantir le gel et la saisie d'avoirs dans des situations où une enquête pénale des suspects semble difficilement envisageable.

Le Canada et la Suisse figurent parmi les pays ayant adopté des lois spécifiques permettant le gel administratif d'avoirs dans des affaires de corruption impliquant de hauts responsables publics.

Dans le cas de la Suisse, la loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées, connue sous le nom de Lex Duvalier, adoptée en 2011, établit que dans les cas où l'État n'est pas en mesure de prendre pleinement part au processus de recouvrement d'avoirs, en raison de l'effondrement de l'appareil judiciaire ou de sa non-opérationnalité, la charge de la preuve est inversée. Il incombe dès lors aux personnes politiquement exposées de prouver que les avoirs identifiés ont été acquis par des moyens légaux. S'ils n'y parviennent pas, les avoirs pourront être rapatriés sans condamnation pénale préalable dans le pays d'origine (The Economist 2013).

Au Canada, la loi sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus et le règlement sur le blocage des biens de dirigeants étrangers corrompus (Tunisie et Égypte) exige des banques, des entreprises et autres entités de geler les avoirs d'individus soupçonnés de corruption. Pour autant,

ces textes ne traitent pas de la confiscation ou du rapatriement des avoirs (Conference of the States Parties 2013).

#### *Tribunaux internationaux*

Une autre approche innovante pour traduire les responsables de grande corruption en justice constitue à chercher le recouvrement d'avoirs volés par l'intermédiaire de tribunaux internationaux couvrant plusieurs pays voisins. Les tribunaux chargés de faire appliquer les conventions entre pays voisins sur les droits de l'homme jouent un rôle majeur dans les affaires des pays signataires. Ces dernières années, certains tribunaux internationaux ont jugé avec succès des affaires comparables à celles de grande corruption (GOPAC 2013).

Ainsi, en 2010, l'ONG nigériane SERAP (Projet pour les droits socio-économiques et la responsabilité) est parvenue à porter une affaire de grande corruption devant la Cour de justice de la communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest. SERAP affirmait que le droit à l'éducation des Nigérians était bafoué par la corruption massive dans le domaine du budget de l'éducation, en invoquant une convention internationale comme droit applicable, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Il s'agissait là de la première fois où un tribunal international de défense des droits de l'homme considérait explicitement la corruption comme une violation des droits de l'homme. L'affaire s'est également soldée par le recouvrement de 3,4 milliards de nairas (17 milliards USD) qui avaient été détournés du budget de l'éducation (GOPAC 2013).

Quelques difficultés subsistent néanmoins dans l'usage des tribunaux internationaux dans la lutte contre la grande corruption. Une d'entre elles réside dans le fait que ces tribunaux disposent de trop peu de pouvoir et de structures pour faire appliquer leurs décisions (GOPAC 2013).

#### *Litiges d'intérêt public*

Les litiges d'intérêt public, c'est-à-dire les actions en justice visant à apporter des changements bénéfiques à l'ensemble des citoyens, peuvent également être considérés comme une alternative pour surmonter ou contourner certaines des difficultés rencontrées dans les affaires de grande

corruption. La société civile peut jouer un rôle important en stimulant les litiges liés à des faits de corruption, que ce soit dans le cadre d'enquêtes pénales ou d'actions privées visant à obtenir des dédommages pour préjudice (Messick 2014).

Si les litiges d'intérêt public demeurent peu communs dans les affaires de corruption, les conventions internationales comme la CNUCC et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, ont ouvert le débat sur la possibilité pour les citoyens ou les organisations de la société civile de faire appel à la justice civile et pénale dans la lutte contre la corruption. L'article 35 de la CNUCC impose aux États parties de prendre « les mesures nécessaires, conformément aux principes de son droit interne, pour donner aux entités ou personnes qui ont subi un préjudice du fait d'un acte de corruption le droit d'engager une action en justice à l'encontre des responsables dudit préjudice en vue d'obtenir réparation. »

En France, TI France et l'organisation non-gouvernementale SHERPA ont créé un précédent après une décision de la Cour de Cassation jugeant recevable leur plainte dans l'affaire dite des biens mal acquis. La Cour a ainsi estimé que ces deux organisations avaient subi un préjudice direct ou personnel et qu'elles étaient donc habilitées à agir en justice contre les auteurs d'actes de corruption. Cette décision ouvre la voie à d'autres organisations de la société civile pour se porter partie civile dans des affaires de corruption, en particulier en ce qui concerne le recouvrement d'avoirs<sup>7</sup>.

En 2007, TI France et SHERPA s'activent pour déclencher l'ouverture d'une enquête pénale sur les activités des dirigeants du Gabon, de la Guinée équatoriale et de la République du Congo, tous soupçonnés d'avoirs dissimulé des avoirs en France. L'affaire étant classée sans suite, TI et SHERPA portent plainte au pénal en se constituant partie civile. Elles sont déboutées par le tribunal qui déclare, que, en tant qu'organisations à but non lucratif, ce ne sont pas elles qui ont subi le

<sup>7</sup> La loi française ne comprenant aucune disposition autorisant à des organisations de la société civile d'intenter une action en justice au nom de quelqu'un d'autre ou d'un groupe d'individus dans des affaires de corruption, l'affaire des biens mal acquis a été fondée sur des dispositions de la CNUCC.

préjudice de corruption et ne sont donc pas autorisées à entreprendre cette action en justice.

Mais en novembre 2010, la Cour de Cassation reconnaît la recevabilité de l'action de TI France au regard de la mission de l'organisation ainsi que des ressources investies dans la lutte contre la corruption. La Cour estime également que les délits sur lesquels portent l'affairent ont porté préjudice aux intérêts collectifs que défend TI France (TI France 2011).

### 3 BIBLIOGRAPHIE

Boudin. 2012. *How a Corrupt Nigerian Politician Was Brought to Justice in the UK.*

<http://edition.cnn.com/2012/05/09/world/africa/ibori-mpa/>

Council of Europe. 2013. *Impact Study on Civil Forfeiture.*

Conference of the States Parties. 2013. *Progress Made in the Implementation of the Recommendations of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery: Selected Highlights from Two Years of Asset Recovery Work under the Convention*

DFID. 2013. *Corruption: UK crime Agencies to Fight Problem Overseas.*

<https://www.gov.uk/government/news/corruption-uk-crime-agencies-to-fight-problem-overseas>

Economic and Financial Crimes Commission. 2014. *Money Laundering: Ibori Has Case to Answer: Appeal Court*

<https://efccnigeria.org/efcc/index.php/news/870-money-laundering-ibori-has-case-to-answer-appeal-court>

Global Witness. 2013. *Corruption in Malaysia Laid Bare as Investigation Catches Sarawak's Ruling Elite on Camera.*

<https://www.globalwitness.org/archive/corruption-malaysia-laid-bare-investigation-catches-sarawaks-ruling-elite-camera/>

Harvard Law and International Development. 2015. *Combating Grand Corruption: Is International Law the Answer.*

<https://orgs.law.harvard.edu/lids/event/combatting-grand-corruption-is-international-law-the-answer>

GOPAC. 2013. *Prosecuting Grand Corruption as an International Crime: Discussion Paper.*

[http://gopacnetwork.org/Docs/DiscussionPaper\\_ProsecutingGrandCorruption\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/DiscussionPaper_ProsecutingGrandCorruption_EN.pdf)

Lasich, T. 2009. *The Investigate Process: A Practical Approach.* in "Tracing Stolen Assets: A Practitioner's Handbook". International Centre for Asset Recovery, Basel Institute of Governance.

McGeown. 2013. *What Happened to the Marcos Fortune?*

Messick, R. 2014. *Some Successful Initiatives by Civil Society to Prompt Corruption-Related Litigation.*

<http://globalanticorruptionblog.com/2014/07/30/some-successful-initiatives-by-civil-society-to-prompt-corruption-related-litigation/>

Messick, R. 2015. *Addressing Demand-Side Corruption under the Current Framework at Combating Grand Corruption: Is International Law the Answer.* Harvard Law and International Development.

Olaya, J et al. 2010. *Repairing Social Damage Out of Corruption Cases: Opportunities and Challenges as Illustrated in the Alcatel Case in Costa Rica.*

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1779834](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1779834)

Pavletic, I. 2009. *The Political Economy of Asset Recovery Processes.* International Centre for Asset Recovery Working Paper 7, Basel Institute on Governance.

StAR. 2015. *Public Wrongs, Private Actions Civil Lawsuits to Recover Stolen Assets.*

[https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464803703\\_0.pdf](https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/9781464803703_0.pdf)

StAR. 2014. *Few and Far the Hard Facts on Stolen Asset Recovery.*

<http://star.worldbank.org/star/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery>

StAR. 2011. *Puppet Masters. How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It.*

[https://star.worldbank.org/star/?q=publications&keys=&sort\\_by=field\\_date\\_value&sort\\_order=DESC&items\\_per\\_page=20](https://star.worldbank.org/star/?q=publications&keys=&sort_by=field_date_value&sort_order=DESC&items_per_page=20)

StAR. 2009. *A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeiture.*

[http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR\\_Publication\\_-\\_Non-conviction-based\\_Asset\\_Forfeiture\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Non-conviction-based_Asset_Forfeiture_E.pdf)

Stephenson, M. 2014. The StAR "Few and Far" Report, and (Conflicted) Reflections on Civil Forfeiture.

<http://globalanticorruptionblog.com/2014/11/04/the-star-few-and-far-report-and-conflicted-reflections-on-civil-forfeiture/>

The Economist. 2013. *Recovering Stolen Assets: Making a Hash of Finding the Cash.*

<http://www.economist.com/news/international/21577368-why-have-arab-countries-recovered-so-little-money-thought-have-been-nabbed>

Transparency International. 2009. *Anti-Corruption Plain Language Guide.*

[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the\\_anti\\_corruption\\_plain\\_language\\_guide](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide)

Transparency International. 2014. *Unmask the corrupt.*

[www.unmaskthecorrupt.org](http://www.unmaskthecorrupt.org)

Transparency International. 2014b. *Exporting Corruption:*

*Progress Report 2014: Assessing Enforcement of the OECD Convention on Combating Foreign Bribery.*

Transparence International France. 2011. *How Can Civil Society Act to Obtain the Recovery of Misappropriated Assets?*

*« Les réponses du Helpdesk anti-corruption constituent des notes de synthèse réalisées sur demande à destination des personnes et organisations travaillant dans le secteur du développement. Elles sont basées sur des informations publiquement disponibles et proposent un état des lieux de la recherche sur un sujet précis. Elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International. »*