



La lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de l'OCDE.



Ce document de synthèse a vocation à présenter les modalités d'adhésion à la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il présente également la liste des États membres de l'AHJUCAF ayant ratifié cette convention.

Un bilan de la situation particulière du Liban est dressée.

Étude réalisée pour le Secrétariat général de l'AHJUCAF
Par Myriam EL BAI, doctorante à l'Université de Nanterre

Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

O.C.D.E

Organisation de coopération et de développement économiques

Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales

La Convention de l'OCDE érige la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales en tant que véritable infraction pénale. Elle édicte des normes impératives et contraignantes. En outre, elle établit divers mécanismes permettant d'assurer une mise en œuvre efficace de ses prescriptions. Il s'agit d'un instrument historique. C'est le premier instrument international de lutte contre la corruption ciblant des agents publics étrangers.

Avant-propos :

La lutte contre la corruption devient un enjeu planétaire majeur. Elle sévit dans le monde entier et cible indifféremment les pays riches, pauvres, grands, petits... Ce vice protéiforme et pandémique est d'autant plus destructeur et effroyable dans les pays en développement.

Alors que les ressources devraient être alloués au développement et à la prospérité des États, les richesses sont détournées, l'inégalité et l'injustice se déploient, les transactions commerciales internationales sont faussées et les investisseurs se découragent. Or, la construction d'un monde en paix requiert et nécessite le respect des droits fondamentaux protégés par l'honnêteté et la confiance du public. C'est pourquoi, l'élaboration d'un instrument juridique international pour lutter contre ce fléau apparaissait urgent. C'est dans ce contexte que la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales a été adoptée par de nombreux États.

La convention édicte des règles générales et impératives visant à consacrer l'incrimination de la corruption active, particulièrement dans le secteur public, à l'échelle mondiale. L'intérêt étant de décourager les hauts fonctionnaires d'État de piller leurs ressources nationales.

La convention a été traduite en plusieurs langues, notamment :

- ◆ En français : http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/ConvCombatBribery_FR.pdf
- ◆ En anglais : http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf
- ◆ En arabe :
http://www.oecd.org/daf/antibribery/ConvCombatBribery_with2009RecNewLogo_ARA_MC_MEM.pdf

La convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est entrée en vigueur le 15 février 1999. Elle a été signée le 17 décembre 1997 et réunit aujourd'hui 44 États.

Une liste exhaustive a été dressée révélant les États-membres de l'AHJUCAF partis ou non de la Convention¹. Sur 45 États membres de l'AHJUCAF, seuls 6 États ont ratifié l'instrument.

État-membre de l'AHJUCAF	Dépôt de l'instrument de ratification/adhésion	Entrée en vigueur de la Convention	Entrée en vigueur de la loi d'application
Albanie	N/A	N/A	N/A
Andorre	N/A	N/A	N/A
Arménie	N/A	N/A	N/A
Belgique	27 juillet 1999	25 septembre 1999	3 avril 1999
Bénin	N/A	N/A	N/A
Bulgarie	22 décembre 1998	5 février 1999	29 janvier 1999
Burkina-Faso	N/A	N/A	N/A
Burundi	N/A	N/A	N/A
Cambodge	N/A	N/A	N/A
Cameroun	N/A	N/A	N/A
Canada	17 décembre 1998	15 février 1999	14 février 1999
Cap-Vert	N/A	N/A	N/A
Comores	N/A	N/A	N/A
Congo (Brazzaville)	N/A	N/A	N/A
Congo (Kinshasa)	N/A	N/A	N/A
Côte d'Ivoire	N/A	N/A	N/A
Égypte	N/A	N/A	N/A
France	31 juillet 2000	29 septembre 2000	29 septembre 2000
Gabon	N/A	N/A	N/A
Guinée	N/A	N/A	N/A
Guinée équatoriale	N/A	N/A	N/A
Guinée Bissau	N/A	N/A	N/A
Haïti	N/A	N/A	N/A
Liban	N/A	N/A	N/A
Luxembourg	21 mars 2001	20 mai 2001	11 février 2001
Macédoine	N/A	N/A	N/A
Madagascar	N/A	N/A	N/A
Mali	N/A	N/A	N/A
Maroc	N/A	N/A	N/A
Maurice	N/A	N/A	N/A
Mauritanie	N/A	N/A	N/A
Moldavie	N/A	N/A	N/A
Monaco	N/A	N/A	N/A
Niger	N/A	N/A	N/A
République Centrafricaine	N/A	N/A	N/A
République Dominicaine	N/A	N/A	N/A
Roumanie	N/A	N/A	N/A
Sao Tomé et principe	N/A	N/A	N/A
Sénégal	N/A	N/A	N/A
Suisse	31 mai 2000	30 juillet 2000	1 mai 2000
Tchad	N/A	N/A	N/A
Togo	N/A	N/A	N/A
Tunisie	N/A	N/A	N/A
Vanuatu	N/A	N/A	N/A
Vietnam	N/A	N/A	N/A

De plus en plus d'États souhaitent lutter efficacement contre la corruption et ses dérivés en adhérant à la Convention. Parmi eux, le Liban, État-membre de l'AHJUCAF, s'interroge sur les modalités d'adhésion qu'il s'agirait de présenter.

¹ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/WGBRatificationStatus.pdf>

La procédure d'adhésion

La procédure d'adhésion à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est caractérisée par trois phases :

- ◆ La Signature
- ◆ La Ratification
- ◆ Le dépôt

L'article 13 de la Convention admet l'adhésion :

*« de tout non-signataire **devenu membre de l'OCDE ou participant à part entière au Groupe de travail sur la corruption** dans le cadre de transactions commerciales internationales ou de tout organe lui succédant dans ses fonctions ».*

Conformément à l'article 13 de la Convention, pour pouvoir la signer, il revient au futur adhérent de remplir une condition préalable : devenir membre de l'OCDE (I) ou d'avoir été invité à participer à part entière au Groupe de travail sur la corruption (II).

I. Devenir membre de l'OCDE

Pour devenir membre de l'OCDE, dans un premier temps, les pays intéressés présentent une demande d'adhésion à l'Organisation. La demande de chaque État est appréciée singulièrement selon une procédure particulière adaptée au cas par cas.

Suivant la réception de la demande, le Conseil de l'OCDE réunissant des représentants de chacun des 34 pays membres, accompagné de la Commission européenne, arrête par consensus le contenu des modalités et conditions d'adhésion de l'État requérant. En d'autres termes, aucun des États-membres ne doit s'opposer au projet. Par suite, le Conseil invite le Secrétaire général, au moyen d'une résolution, à examiner les modalités et conditions d'adhésion fixés par le Conseil, pour alors ouvrir les pourparlers, afin de discuter de l'éventuelle adhésion du pays désireux de faire partie de l'OCDE. Le délai d'ouverture des négociations est en principe fixé dans la résolution.

Une fois saisi, le Secrétaire général est alors chargé de préparer une « feuille de route »². Il s'agit d'un document à caractère technique et procédural, limité aux questions afférentes « aux normes techniques » de l'adhésion à l'OCDE, dont le contenu fera l'objet d'une description générale. Cette feuille de route peut être accompagnée d'un document annexe ciblant des questions d'ordre politique approuvé par le Conseil.

À cet égard, la feuille de route précise un certain nombre de points. D'abord, elle rappelle les valeurs fondamentales que tout membre s'engage à respecter. Parmi celles-ci figurent le respect d'une démocratie pluraliste fondée sur l'état de droit, le respect des droits fondamentaux, l'adhésion aux principes d'une économie de marché ouverte et transparente et l'objectif commun d'un développement durable. D'ailleurs, l'adhérent doit s'engager à respecter les objectifs fixés par l'article 1^{er} de la Convention relative à l'OCDE.

Par ailleurs, le cas échéant, la feuille de route indique le recours à des comités d'expertise pour mener des examens approfondis qui donneront un avis formel sur le domaine pour lequel le comité a été saisi. Il existe de nombreux comités parmi lesquels il convient de citer le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales, le comité des affaires fiscales, le comité des produits chimiques et bien d'autres... Les examens techniques menés par les divers comités ont vocation d'une part, à évaluer la volonté et la capacité de l'État requérant de mettre en œuvre tous les instruments

²[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=fr&cote=C\(2007\)31/Final](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=fr&cote=C(2007)31/Final)

juridiques fondamentaux de l'OCDE relevant des compétences du comité. D'autre part, le comité est chargé d'évaluer les politiques et pratiques de l'État requérant en comparant les meilleures politiques et pratiques de l'OCDE dans le domaine visé. A l'issue des évaluations, chaque comité peut recommander des modifications des législations internes du requérant pour se conformer ou à tout le moins se rapprocher des meilleures pratiques de l'OCDE.

En outre, la feuille de route exige du futur adhérent de prendre position, avant d'adhérer à la Convention relative à l'OCDE, par rapport à tous les instruments juridiques fondamentaux de l'OCDE. Quatre positions peuvent être envisagées : l'acceptation pure et simple de l'instrument, l'acceptation assortie d'un délai de mise en œuvre, l'acceptation sous réserve ou appelant à des observations et le rejet pur et simple. Si l'État requérant opte pour l'une des trois dernières positions, il se voit obligé de se justifier. Le comité appréciera et pourra être amené à demander de modifier la position au moyen d'une notification écrite adressée au Secrétariat.

Enfin, la feuille de route invite l'État requérant à déclarer son intention ou non de participer à certains organes ou programmes optionnels de l'OCDE ou à l'ensemble. Si l'État manifeste l'intention de participer à certaines de ces activités, les organes compétents en sont immédiatement informés et s'associent lors à la procédure d'adhésion.

Si la feuille de route établie par le Secrétaire générale de l'OCDE convient au Conseil, celui-ci l'approuve par consensus. Suivant l'approbation du Conseil, le Secrétaire général est chargé de la transmettre à l'État requérant. Les discussions techniques commenceront alors à partir du moment où le futur adhérent présente un mémorandum initial au Secrétaire général pour décrire sa position au regard de chaque instrument juridique comme il est invité à le faire dans la feuille de route. Il convient de préciser que le Secrétaire général aide pendant tout le processus d'adhésion le requérant à se conformer aux exigences de la procédure et fournit à ses autorités les informations et conseils utiles notamment pour l'élaboration du mémorandum initial.

En parallèle, le Secrétaire général se charge tous les trois mois de faire un rapport condensé au Conseil de l'avancée du processus.

Enfin, une fois que les discussions ont pris fin et que les différentes expertises ont été rendues, le gouvernement de l'État requérant avise le Secrétaire général d'une déclaration finale de tous ses engagements.

Pour clôturer le processus, le Secrétaire général est tenu de recueillir tous les avis formels de l'ensemble des comités ayant procédé à l'examen du futur adhérent et de les présenter en une fois au Conseil.

La durée du processus d'adhésion dépend des diligences effectuées par l'État candidat pour communiquer les données requises aux comités et répondre aux recommandations l'invitant à modifier sa législation, sa politique voire ses pratiques.

Le Conseil rend sa décision finale à l'unanimité au visa des avis formels présentés conformément à l'article 16 de la Convention relative à l'OCDE. Si la décision est favorable, un accord d'adhésion est signé et le candidat s'engage à prendre les mesures nécessaires sur le plan interne et dépose un instrument d'adhésion à la Convention relative à l'OCDE auprès du gouvernement français. La date du dépôt correspond à la date à laquelle l'État devient officiellement membre de l'OCDE.

II. Devenir participant à part entière au Groupe de travail sur la corruption

Devenir participant à part entière au Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de l'OCDE est la modalité alternative permettant à un État requérant de faire partie *in fine* de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

L'État requérant doit notifier sa demande de participation au Groupe de travail au Secrétaire général de l'OCDE. La demande doit être motivée et révéler sa volonté ainsi que sa capacité de respecter les normes anti-corruption pour caractériser le bien-fondé de la requête. Le requérant peut, au soutien de sa demande, arguer avoir une stratégie à déployer dans son droit interne qui prévoit des activités de sensibilisation. Il peut s'engager à une augmentation des ressources consacrées aux enquêtes diligentées pour démanteler des réseaux de corruption voire se déclarer prêt à adopter de nouveaux textes législatifs et réglementaires fondés sur des textes internationaux. Le Secrétaire général pourrait être amené à demander des précisions. Les échanges formels peuvent se faire sous forme de lettres interposées entre le Secrétaire général qui met en relation le Groupe de travail et l'ambassadeur de l'État requérant en France. A l'issue des correspondances, le Groupe de travail peut recommander au Conseil d'inviter l'État requérant à adhérer à la Convention anticorruption de l'OCDE et à devenir participant à part entière au Groupe de travail. Dès lors, si le Conseil approuve, le Secrétaire général remet à l'ambassadeur de l'État requérant situé en France une invitation officielle à rejoindre le Groupe de travail. Tel a été le cas pour Israël³.

Il sera précisé que des agents de la Division de lutte contre la corruption de l'OCDE peuvent être amenés à se rendre sur place pour réunir des données sur les programmes anticorruption menés dans le pays. Les responsables de l'État requérant seraient en ce sens invités à communiquer les renseignements sur les initiatives engagées par le pays pour lutter contre la corruption. Tel a été le cas pour la Chine⁴.

L'honorabilité des États participants au Groupe de travail est crucial. En effet, le Groupe de travail sur la corruption s'assure que les membres signataires de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales respectent l'intégralité des prescriptions. Le Groupe de travail vérifie que les membres sont dotés d'une législation interne satisfaisante qui réprime toute forme de corruption et particulièrement celle des agents publics étrangers. Enfin, le Groupe de travail met particulièrement l'accent sur l'esprit de coopération pour lutter contre la corruption internationale. En cela, l'État doit pouvoir s'engager à coopérer avec les autres parties à la convention sur la corruption et prendre part à des examens mutuels d'autres parties à celle-ci.

Il sera dûment souligné que la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales est un accord international juridiquement contraignant et emporte des obligations.

Les États-partis à la convention sur la corruption s'engagent à incriminer dans leur droit interne la corruption d'agents publics étrangers et à mettre en place des politiques efficaces pour prévenir, détecter et réprimer particulièrement cette forme de corruption. Par ailleurs, pour s'assurer que les entités morales des États signataires ne corrompent pas des agents publics étrangers, leur législation interne doit prévoir une forme de répression et établir leur responsabilité en cas de corruption. L'enjeu est déterminant : les États partis à la Convention exigent de leurs entités morales de respecter le jeu de la concurrence dans les règles éthiques.

³ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44033641.pdf>

⁴ *Ibid.*

La Convention inclut d'autres obligations visant l'entraide judiciaire dans le cadre des poursuites en cas de corruption transfrontalière et imposer des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de condamnation pour corruption d'agents publics.

Bilan de la situation du Liban en matière de corruption.

Chaque année, Transparency International évalue le degré de probité de 180 États grâce à un indice de perception de corruption. Or, la mesure de l'indice est inversement proportionnel à l'importance de la corruption de l'État. En 2021, Transparency International a attribué au Liban un score de **24%**⁵. À cet effet, il a été classé **154^e**. Ainsi, du score de 24%, il faut comprendre un score de **haut degré de perception de corruption**. Ce résultat navrant traduit **une chute de 5 places** par rapport au classement 2020 et incidemment une situation chaotique sur l'état de corruption du pays.

De ces chiffres, il devient urgent pour le Liban de se munir d'instruments de lutte contre la corruption et de s'assurer de leur application effective. Parmi les instruments internationaux applicables en la matière, deux conventions retiendront notre attention : d'une part, la convention sur la corruption de l'OCDE et d'autre part, la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

La première convention sur la corruption de l'OCDE doit être d'ores et déjà exclue dans la mesure où le Liban n'est pas partie. Les modalités d'adhésion ont été précisées *supra*. Quant à la convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, le Liban y a adhéré le 22 avril 2009 et est entrée en vigueur un mois plus tard⁶. Elle consacre des objectifs de transparence et notamment celle des financements. Elle milite pour la prévention de la corruption dans les États signataires ; elle instaure un réseau international pour poursuivre l'infraction ; enfin, elle consacre la mise en place d'une gestion saine de l'administration et des affaires publiques.

En l'occurrence, dans le droit pénal libanais, il existe bel et bien une incrimination protéiforme de la corruption réprimant théoriquement la corruption tant active que passive et la corruption d'agents publics étrangers. Toutefois, l'application des lois concernées reste infructueuse. En effet, offrir « des pots-de-vin » et « des cadeaux » est une pratique répandue, courante et bien établie pour faire des affaires au Liban⁷. La situation s'est d'autant plus dégradée depuis l'explosion de Beyrouth et la pandémie covid.

Le 21 avril 2020, les législateurs libanais ont adopté une loi dite « *loi anti-corruption* » qui a pour objectif de poser les jalons aux lois à adopter ultérieurement sur la transparence, la responsabilité et la lutte contre la corruption. Elle précise la définition de l'infraction de corruption et sa peine⁸ et prévoit la création d'une commission nationale de lutte contre la corruption, chargée entre autres de réceptionner les plaintes et de diligenter les enquêtes pour les cas dénoncés de corruption dans le secteur public, de déférer les affaires au tribunal compétent et de superviser l'application et le respect des lois anti-corruption.

Courant février 2022, le Président de la République du Liban a signé le décret permettant la mise sur pied de la commission nationale de lutte contre la corruption composée de 6 membres et présidée par M.

⁵ <https://www.transparency.org/en/countries/lebanon>

⁶ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2016_03_08_Lebanon_Final_Country_Report.pdf

⁷ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1600673f.pdf>

⁸ <https://timep.org/commentary/analysis/new-laws-same-old-practices-lebanon-passes-anti-corruption-laws-but-questions-persist-over-their-efficacy/>

Claude KARAM. Les 6 membres de la commission ont prêté serment « *d’assumer les responsabilités qui leur sont confiées de manière impartiale, transparente, et indépendante* »⁹.

⁹ <https://www.nna-leb.gov.lb/fr/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9/522708/aoun-appelle-les-membres-de-la-commission-nationale>