

## **Réforme des sanctions : élargissement de la portée du régime des sanctions pour inclure des activités autres que la passation des marchés et imposition de sanctions en cas de manœuvre obstructionniste**

### **Note d'information à l'intention des Emprunteurs**

La présente Note a pour objet d'informer les Emprunteurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et de l'Association internationale de développement (IDA — la BIRD et l'IDA sont collectivement désignées par l'expression « Banque mondiale » ou par le terme « Banque ») que les Administrateurs de la Banque ont approuvé à l'unanimité un ensemble de réformes concernant le Régime des sanctions de la Banque lors de leur réunion du 1<sup>er</sup> août 2006.

*Les réformes* : Les réformes donnent lieu à :

- l'élargissement de la portée du régime de sanctions pour inclure des activités autres que la passation des marchés afin de couvrir, de manière plus générale, les manœuvres frauduleuses et les actes de corruption qui peuvent être commis dans le cadre de l'utilisation des fonds provenant des prêts de la Banque lors de la préparation et/ou de l'exécution des projets d'investissement financés par l'institution. Cet élargissement s'est effectué essentiellement par le biais de l'adoption de nouvelles définitions des actes de corruption, des manœuvres frauduleuses, des pratiques collusoires et des pratiques coercitives.
- l'inclusion des « manœuvres obstructionnistes » en tant que délit distinct pouvant donner lieu à des sanctions ; lesdites manœuvres couvrent à la fois le non-respect du droit de la Banque d'exiger la réalisation d'audits par des tierces parties et l'obstruction délibérée des enquêtes de la Banque en cas d'allégation de fraude et de corruption.

#### **A. Élargissement de la portée du Régime de sanctions**

*Motifs.* Dans le contexte du régime de sanctions qu'elle appliquait antérieurement à ces réformes, la Banque mondiale imposait des sanctions en cas d'actes de corruption, de manœuvres frauduleuses, de pratiques collusoires et de pratiques coercitives, tels que ces actes, manœuvres et pratiques étaient définis dans les Directives pour la passation des marchés<sup>1</sup> et dans les Directives pour la sélection et l'emploi des consultants<sup>2</sup> dans le contexte de la passation des marchés de travaux et de fournitures et de contrats de services, de la sélection et de l'emploi des consultants, et de l'exécution des marchés et contrats résultant de ces activités de passation de marché ou de sélection de consultants. Les actes de corruption, les manœuvres frauduleuses, les pratiques collusoires et les

---

<sup>1</sup> *Directives, Passation des marchés financés par les prêts de la BIRD et les crédits de l'IDA*, datées de mai 2004.

<sup>2</sup> *Directives, Sélection et emploi de consultants par les Emprunteurs de la Banque mondiale*, datées de mai 2004.

pratiques coercitives<sup>3</sup> qui pouvaient avoir été constatés dans le cadre de la préparation ou de l'exécution d'un projet financé par la Banque mais ne rentraient pas dans le cadre des activités de passation de marchés ou de sélection de consultant ou encore de l'exécution des marchés et contrats (tels que les manœuvres frauduleuses et les actes de corruption commis par des ONG et des intermédiaires financiers non sélectionnés par le biais des procédures de sélection) ne pouvaient pas donner lieu à des sanctions<sup>4</sup>. L'élargissement de la portée du régime de sanctions vise essentiellement à assurer un règlement homogène des affaires faisant intervenir de tels actes en couvrant de manière plus générale tous les actes de fraude et de corruption commis dans le cadre d'opérations d'investissement financées par la Banque, afin de permettre à celle-ci de mieux s'acquitter du devoir fiduciaire qui lui incombe en vertu de ses statuts, à savoir veiller à la bonne utilisation de l'intégralité des fonds des prêts.

La décision de prendre en compte les actes de fraude et de corruption commis en dehors des activités de passation des marchés implique la prise en compte des actes de fraude et de corruption commis sans la participation d'agents publics. Les intermédiaires financiers et les ONG mentionnés précédemment sont des intervenants privés qui travaillent avec d'autres intervenants privés durant l'exécution d'un projet. Ils peuvent aussi commettre des actes de fraude et de corruption alors qu'ils aident les unités d'exécution des projets à préparer, exécuter et superviser les projets.

Par ailleurs, les définitions antérieures ne permettaient de couvrir de manière satisfaisante ni les actes commis en vue d'un délit (dans le cas également où le délit n'est pas commis dans les faits parce qu'il a été découvert par les autorités compétentes ou pour d'autres raisons) ni les accords conclus en vue de suivre une ligne d'action interdite. Ces tentatives et actes subversifs étant couramment pris en considération par une large gamme de juridictions nationales, la Banque a décidé d'inclure lesdits actes dans le champ d'application de son régime de sanctions.

***Définitions élargies.*** Les nouvelles définitions se lisent comme suit :

Un « acte de corruption » consiste à offrir, donner, solliciter ou accepter, directement ou indirectement, un quelconque avantage en vue d'influencer indûment l'action d'une autre partie<sup>5</sup>.

Une « manœuvre frauduleuse » recouvre tout acte ou omission, y compris les fausses déclarations, qui induit ou tente d'induire en erreur, délibérément ou imprudemment<sup>6</sup>, une partie pour obtenir un avantage financier ou d'une autre

---

<sup>3</sup> Ces actes et manœuvres sont parfois désignés collectivement dans la présente Note par l'expression « actes de fraude et corruption ».

<sup>4</sup> Toutefois, ces actes, qu'ils soient commis ou non dans le cadre d'activités de passation de marchés ou de sélection de consultants, font normalement l'objet des recours prévus dans les accords juridiques de la Banque (y compris les Conditions générales).

<sup>5</sup> Les paiements illicites et les versements occultes sont des exemples typiques d'actes de corruption.

<sup>6</sup> Pour être réputé agir « délibérément ou imprudemment », le responsable d'une manœuvre frauduleuse doit ou bien savoir que l'information ou l'impression qu'il a donnée est fausse, ou être tout à fait indifférent

nature ou pour se soustraire à une obligation.

Une « pratique collusoire » est une entente entre deux ou plusieurs parties destinée à atteindre un but irrégulier, par exemple influencer indûment les actions d'une autre partie.

Une « pratique coercitive » consiste à porter atteinte ou causer un préjudice, ou menacer de porter atteinte ou de causer un préjudice, directement ou indirectement, à une quelconque partie ou à un bien quelconque de cette partie pour influencer indûment les actions d'une partie.

Une « manœuvre obstructionniste » s'entend : a) d'un acte visant à détruire, falsifier, altérer ou dissimuler délibérément tout élément de preuve dans une enquête, ou faire de fausses déclarations aux enquêteurs pour entraver concrètement une enquête menée par la Banque sur des affaires de corruption, des manœuvres frauduleuses ou des pratiques coercitives ou collusoires présumées, et à menacer, harceler ou intimider une quelconque partie pour l'empêcher de divulguer ce qu'elle sait sur des questions intéressant l'enquête ou de poursuivre l'enquête, ou b) d'un acte visant à entraver concrètement l'exercice des droits contractuels de la Banque en matière d'audit ou d'accès à l'information.

Les principales modifications apportées aux définitions antérieures sont : i) l'élimination de toute référence particulière à la passation des marchés, ii) la prise en compte de la notion de but irrégulier et, en cas de manœuvre frauduleuse, l'exigence que la partie concernée ait agi « délibérément ou imprudemment », et iii) la possibilité que l'entité « ciblée » par l'acte ou la manœuvre soit une partie quelconque et non pas seulement un agent public (en d'autres termes, la définition couvre les actes de fraude et de corruption entre intervenants du secteur privé. La matrice qui fait l'objet de l'Annexe A au présent document permet de comparer sous forme graphique, mot par mot, les nouvelles définitions de ces termes et celles qui figuraient antérieurement dans les Directives pour la passation de marchés et la sélection de consultants.

***Portée de l'élargissement du régime de sanctions.*** Le nouveau régime de sanctions couvre les actes de fraude et de corruption qui sont commis par les bénéficiaires des fonds des prêts de la Banque (ou que lesdits bénéficiaires s'efforcent de commettre) dans le cadre de l'utilisation desdits fonds pour tous les projets d'investissement financés par la Banque<sup>7</sup>. Les expressions « bénéficiaires des fonds du prêt » et « utilisation des fonds du prêt » doivent toutefois être interprétées au sens large. Le régime couvre les actes de fraude et de corruption non seulement en cas de détournement direct des fonds du prêt pour financer des dépenses non autorisées, mais aussi les actes de fraude et de corruption commis aux fins d'influencer toute décision portant sur l'utilisation desdits fonds. Toutes

---

à la possibilité qu'elle soit fausse. La fourniture d'une information ou d'une impression inexacte, par suite d'une simple négligence, ne constitue pas en soi une manœuvre frauduleuse.

<sup>7</sup> Le régime élargi des sanctions ne s'applique pas aux prêts à l'appui de la politique de développement (DPL) sauf si la Banque est convenue avec l'Emprunteur des utilisations particulières qui pourront être faites des fonds du prêt.

ces actions sont réputées constituer une « utilisation des fonds du prêt ». De même, les bénéficiaires des fonds du prêt sont toutes les personnes physiques ou morales qui reçoivent des fonds du prêt pour leur propre usage (par exemple les « utilisateurs finaux »), les personnes physiques ou morales, des agents financiers par exemple, qui sont chargées de déposer ou de transférer les fonds du prêt (qu'elles en soient ou non les bénéficiaires), et les personnes physiques ou morales qui prennent ou influencent les décisions concernant l'utilisation des fonds du prêt<sup>8</sup>.

On compte que la plupart des affaires devant donner lieu à sanction qui ne se rapportent pas à des activités de passation de marché feront généralement intervenir une ONG ou un intermédiaire financier chargé d'exécuter une composante ou une sous-composante déterminée d'un projet, qui s'est avéré avoir participé à des manœuvres passibles de sanctions. La Banque n'impose pas de sanctions aux agents publics ou aux fonctionnaires ni aux organismes et entités administrés par l'État à l'exception des entreprises d'État autonomes qui sont admissibles à participer au processus de passation des marchés<sup>9</sup>. Toutes les affaires dans lesquelles interviennent des agents publics, des fonctionnaires, des entités et des organismes publics sont traitées comme auparavant, en ce sens que l'Emprunteur doit prendre en temps voulu des mesures jugées satisfaisantes par la Banque car, sinon, celle-ci a le droit d'exercer les recours prévus par les dispositions des contrats. Comme dans le cas de la passation des marchés, la liste des individus et des entités ayant fait l'objet de sanctions est rendue publique sur le site web de la Banque.

***Directives pour la lutte contre la corruption.*** Les définitions élargies des « actes de corruption », « manœuvres frauduleuses », « pratiques coercitives » et « pratiques collusoires » sont incluses dans un nouveau document-cadre intitulé « Directives pour la prévention et la lutte contre la fraude et la corruption dans le cadre des projets financés par les prêts de la BIRD et les crédits et les dons de l'IDA » (Directives pour la lutte contre la corruption). Ces directives seront incluses dans une série de documents normatifs, comme les Directives pour la passation des marchés et les Directives pour la sélection et d'emploi de consultants, qui s'appliquent aux projets d'investissement financés par la Banque. À l'instar des autres directives, les nouvelles Directives pour la lutte contre la corruption seront incorporées par voie de référence dans les accords juridiques établis pour chaque projet. L'Emprunteur devra diffuser ces Directives à tous les participants au projet avec lesquels il conclura un contrat ou un marché et s'assurer que les participants au projet sont informés de la teneur desdites Directives. À cette fin, les Directives sont traduites de l'anglais dans les cinq autres langues officielles des

---

<sup>8</sup> Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement. Certaines personnes physiques ou morales peuvent rentrer dans plus d'une catégorie. Un intermédiaire financier, par exemple, peut recevoir un paiement au titre de ses services, transférer des fonds aux utilisateurs finaux et prendre ou influencer des décisions concernant l'utilisation des fonds du prêt.

<sup>9</sup> Les entreprises d'État, appelées entreprises publiques au paragraphe 1.8 c) des Directives pour la passation de marchés et au paragraphe 1.11 b) des Directives pour la sélection de consultants sont admises à participer à ces activités dans leur propre pays si elles jouissent de l'autonomie juridique et financière, elles sont gérées selon les règles du droit commercial et ne sont pas placées sous l'autorité de l'Emprunteur. Par ailleurs, les universités publiques et les centres de recherche publics peuvent participer, dans certaines conditions, aux missions de consultants financées par la Banque conformément aux termes du paragraphe 1.11 c) des Directives pour la sélection des consultants.

Nations Unies (le texte des Directives pour la lutte contre la corruption figure à l'Annexe B au présent document).

Outre les définitions élargies, les Directives énoncent les actions fondamentales que les Emprunteurs et autres bénéficiaires des fonds de prêt sont tenus de mener afin de prévenir les actes de fraude et de corruption et de lutter contre lesdits actes dans le cadre des projets financés par la Banque. Ces actions couvrent notamment l'adoption de toutes les mesures qui peuvent contribuer à prévenir la fraude et la corruption, la diffusion des Directives pour la lutte contre la corruption aux participants aux projets, la communication à la Banque des allégations d'actes de fraude et de corruption, la prise de mesures rapides et appropriées en cas de fraude et de corruption, la coopération avec les enquêtes menées par la Banque et l'adoption de toutes les mesures nécessaires et appropriées pour donner pleinement effet aux sanctions imposées par la Banque. Les Directives énoncent également les mesures que peut prendre la Banque à l'encontre des personnes et des entités coupables de fraude et de corruption, notamment l'imposition de sanctions à l'encontre de la partie coupable d'actes de corruption (qui, compte tenu des ajustements requis<sup>10</sup>, seraient similaires à celles qui peuvent être prises dans le contexte de la passation des marchés).

***Modifications apportées aux Conditions générales.*** Par ailleurs, les amendements aux Conditions générales de la BIRD et de l'IDA<sup>11</sup> ci-après, apportés afin de renforcer les moyens légaux dont dispose la Banque pour prévenir les actes de fraude et de corruption ou lutter contre lesdits actes, ont été adoptés :

- Deux nouveaux faits peuvent motiver la suspension du prêt par la Banque : a) le prêt a été consenti à un Emprunteur qui n'est pas un pays membre, et ledit Emprunteur a été déclaré inéligible à participer à des projets financés par la Banque parce qu'il a commis des actes de fraude ou de corruption dans le cadre d'un autre projet ; et b) la Banque a déterminé qu'un acte de fraude ou de corruption<sup>12</sup> a été commis en rapport avec l'utilisation des fonds du prêt qu'elle a consenti mais l'Emprunteur n'a pas pris, en temps voulu et à la satisfaction de la Banque les mesures nécessaires pour remédier à cette situation lorsqu'elle s'est produite. Par ailleurs, la Banque peut, si les Directives pour la lutte contre la corruption ne sont pas appliquées, suspendre un prêt en invoquant le fait de manquement aux obligations d'exécution<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Jusque là, les mesures d'exclusion ne concernaient que les projets futurs — en d'autres termes, la partie faisant l'objet de la sanction pouvait poursuivre ses activités dans le cadre de tout marché ou contrat en cours mais ne pouvait pas soumissionner pour de nouveaux marchés ou contrats. Cette démarche est logique dans le contexte de la passation des marchés puisque ceux-ci se rapportent à des activités bien définies réalisées selon un calendrier déterminé. Toutefois, en dehors de ce contexte particulier, les parties faisant l'objet de sanctions peuvent être « permanentes », et leur participation peut être prévue pour toute la durée du projet ou une période indéfinie, de sorte que l'imposition d'une sanction peut entraîner l'interruption des procédures existantes en sus de l'exclusion des processus ultérieurs.

<sup>11</sup> *Conditions générales des prêts de la BIRD*, datées du 1<sup>er</sup> juillet 2005, et *Conditions générales des crédits et des dons de l'IDA*, datées du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

<sup>12</sup> Les « manœuvres obstructionnistes » ne sont pas couvertes par ce nouveau recours.

<sup>13</sup> Section 7.02(b) des Conditions générales de la BIRD ; Section 6.02 (b) des Conditions générales de l'IDA.

- La portée de l'ancien recours d'annulation en cas d'acte de fraude ou de corruption, qui couvre les activités de passation de marchés et de sélection de consultants, a été élargie pour couvrir tout acte de fraude et de corruption commis, de manière générale, dans le cadre de l'emploi des fonds du prêt. Ce recours s'applique au montant du prêt auquel se rapporte l'acte de fraude et de corruption.
- La portée du recours de remboursement des dons de l'IDA a été élargie pour permettre à l'IDA de demander le remboursement des montants sur lesquels les actes de fraude et de corruption ont porté dans le cadre de la passation des marchés et en dehors de ce contexte.

Le texte desdits amendements fait l'objet de l'Annexe C au présent document.

## **B. Manœuvres obstructionnistes**

*Nouvelle définition des « manœuvres obstructionnistes ».* Tout acte d'obstruction à des enquêtes de la Banque portant sur des allégations d'actes de fraude ou de corruption est lui-même désormais passible de sanctions. Un nouveau délit passible de sanction défini comme « manœuvre obstructionniste » s'applique à des actions menées aussi bien dans le cadre de la passation de marchés qu'en dehors de ce cadre. Cette définition figure dans les Directives pour la lutte contre la corruption (comme indiqué plus haut), les Directives pour la passation de marchés et les Directives pour la sélection de consultant, ainsi que dans les Procédures du Comité des sanctions de la Banque.

Le concept de « manœuvre obstructionniste » est défini dans les Directives pour la lutte contre la corruption en les termes suivants et s'entend : a) d'un acte visant à détruire, falsifier, altérer ou dissimuler délibérément tout élément de preuve dans une enquête, ou faire de fausses déclarations aux enquêteurs pour entraver concrètement une enquête menée par la Banque sur des affaires de corruption, des manœuvres frauduleuses ou des pratiques coercitives ou collusoires présumées, et à menacer, harceler ou intimider une quelconque partie pour l'empêcher de divulguer ce qu'elle sait sur des questions intéressant l'enquête ou de poursuivre l'enquête, ou b) d'un acte visant à entraver concrètement l'exercice des droits contractuels de la Banque en matière d'audit ou d'accès à l'information. Cette définition implique que certains actes ont été commis de manière délibérée de manière à faire obstacle à une enquête de la Banque sur des affaires de fraude et de corruption. Des retards de durée limitée et un simple manque d'efficacité ne constituent pas des « manœuvres obstructionnistes ».

*Motifs.* Dans le cadre du processus de sanction antérieur, qui ne prévoyait pas de sanction distincte pour les obstructions aux enquêtes, les parties faisant l'objet d'une enquête étaient incitées, de manière perverse, à détruire les éléments de preuve ou à intimider les témoins. À supposer que la Banque mène une enquête sur une entreprise qu'elle soupçonne de verser des pots-de-vin à un agent de l'institution dans le cadre d'un projet qu'elle finance et que l'entreprise détruit les éléments de preuve qui pourraient établir sa culpabilité, en application des règles antérieures, la destruction de ces pièces ne pourrait être considérée que comme un facteur aggravant aux fins de la détermination des sanctions, et ce uniquement si la Banque peut prouver le délit principal de corruption.

Une entreprise pourrait chercher à éviter toute sanction en empêchant la Banque de recueillir des éléments de preuve suffisants pour prouver l'allégation principale de corruption.

Faire de l'obstruction d'une enquête un délit distinct passible de sanctions encourage les entreprises à agir de manière responsable et les dissuade de détruire des éléments de preuve, de harceler les témoins ou de poursuivre toute autre manœuvre obstructionniste dans le cadre d'une enquête de la Banque. Cette décision permet donc à la Banque de faire respecter ses droits en tant que tierce partie et fournit un mécanisme pour décourager les entreprises qui ne veulent pas coopérer dans les circonstances où il n'existe pas de droits établis par voie d'accord ou lorsque ces droits ne sont plus applicables. Il convient de noter que les manœuvres obstructionnistes ne constituent pas un motif de recours pour la Banque aux termes des accords dans le cadre des Conditions générales.

### **C. Passation des marchés**

Les affaires de fraude et de corruption dans le cadre d'opérations de passation des marchés/de sélection des consultants continuent d'être assujetties aux dispositions concernant la fraude et la corruption des Directives pour la passation des marchés et pour la sélection des consultants. Les dispositions desdites Directives concernant l'exclusion ont été modifiées de manière à inclure de nouveaux motifs d'exclusion liée aux sanctions imposées en application des Directives pour la lutte contre la corruption. Les Directives incluent les définitions élargies, assorties des précisions nécessaires dans le contexte de la passation des marchés ainsi que le texte des définitions élargies de la fraude et de la corruption pour inclure les manœuvres obstructionnistes. Les modifications apportées aux définitions ne devraient pas avoir un impact important sur le régime des sanctions applicables dans le cadre de la passation des marchés et de la sélection des consultants. Le texte des amendements aux Directives sur la passation des marchés figure à l'Annexe D au présent document ; des modifications similaires ont été apportées au texte des Directives pour la sélection des consultants.