



INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES
GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Septembre 2006

CADRE UNIFORME DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LA CORRUPTION

Le 18 février 2006, les dirigeants du Groupe de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, du Groupe de la Banque européenne d'investissement, du Fonds monétaire international, du Groupe de la Banque interaméricaine de développement et du Groupe de la Banque mondiale ont convenu de mettre en place un Groupe de travail des institutions financières internationales (IFI) sur la lutte contre la corruption, en vue d'œuvrer à l'élaboration d'une stratégie cohérente et harmonisée de lutte contre la corruption, en ce qui concerne les activités et opérations des institutions participantes. Les dirigeants de ces institutions reconnaissent que l'adoption d'une démarche unifiée et coordonnée est indispensable pour la réussite de leur action concertée visant à combattre la corruption et éviter qu'elle ne compromette l'efficacité de leurs opérations.

Le Groupe de travail des IFI s'est accordé sur les éléments suivants recommandés pour une stratégie harmonisée de lutte contre la corruption dans les activités et opérations des institutions participantes.*

1. Définition des pratiques de fraude et de corruption

Une compréhension commune des pratiques prohibées est essentielle pour la réussite de la stratégie harmonisée. À cet effet, le Groupe de travail des IFI est parvenu à un accord de principe sur les définitions normalisées ci-après des pratiques de fraude et de corruption pouvant faire l'objet d'enquête dans le cadre des activités financées par les institutions participantes.

- Un acte de corruption consiste à offrir, donner, recevoir ou solliciter, directement ou indirectement, quelque chose de valeur dans le but d'influencer indûment les actes d'une autre partie.
- Un acte de fraude se définit comme tout acte ou omission, y compris toute déclaration inexacte, qui, sciemment ou par négligence, induit en erreur ou tente d'induire en erreur une partie dans le but d'obtenir un avantage financier ou autre ou d'échapper à une obligation.
- Un acte de coercition est le fait de porter atteinte ou causer du tort, ou de menacer de porter atteinte ou de causer du tort, directement ou indirectement, à une partie ou à ses biens dans le but d'influencer indûment ses actions.
- Le terme collusion s'entend d'un arrangement conclu entre deux ou plusieurs parties, en vue de réaliser un objectif indu, y compris influencer indûment les actes d'une autre partie.

* La Direction du FMI soutient et encourage ces efforts de lutte contre la corruption dans les prêts-projets et les opérations avec le secteur privé. Contrairement aux autres institutions participantes, le FMI n'intervient ni dans les prêts-projets ni dans les prêts au secteur privé. Il applique des procédures adaptées à sa situation spécifique qui lui permettent de faire face aux problèmes éventuels de mauvaise conduite du personnel et de s'assurer de l'utilisation appropriée de ses ressources.

Chacune des institutions participantes veillera à la mise en œuvre de cette stratégie dans le cadre de ses politiques et procédures pertinentes, dans le respect des conventions internationales.

2. **Principes et directives pour les enquêtes**

Il est reconnu que la détection, l'enquête et les sanctions sont essentielles pour décourager effectivement les pratiques de corruption. Toutes les enquêtes doivent être exhaustives, professionnelles et respectueuses des parties concernées. Pour promouvoir la cohérence dans les activités menées par les différentes unités d'enquête des institutions participantes, le Groupe de travail des IFI a approuvé les principes et directives communs ci-joints à suivre pour les enquêtes.

3. **Échange d'informations**

Le Groupe de travail des IFI a reconnu que l'échange d'informations pertinentes entre les institutions participantes favorisera une stratégie commune et renforcer la coopération en matière de résolution des questions d'intégrité dans leurs activités. Il est également essentiel de préserver la confidentialité des informations, de manière à rassurer les dénonciateurs et autres quant à leur capacité à communiquer avec les institutions participantes. Le Groupe de travail des IFI a convenu que les institutions échangent, le cas échéant, des informations relatives à des enquêtes sur des pratiques de fraude et de corruption sur la base des principes susmentionnés.

4. **Diligence raisonnable en matière d'intégrité**

Les institutions participantes du Groupe de travail des IFI reconnaissent la nécessité de promouvoir, conformément aux normes internationales, des pratiques opérationnelles empreintes d'éthique ainsi que la bonne gouvernance dans les prises de décisions relatives aux opérations de prêt et d'investissement. En conséquence, le Groupe de travail recommande que les institutions participantes soient guidées par les principes généraux suivants dans l'analyse des questions d'intégrité liées à la prise de décisions concernant des prêts au secteur privé et des investissements :

- procédures adéquates concernant la «notoriété du client» pour s'assurer de l'identité exacte du véritable bénéficiaire ;
- examen minutieux des parties inculpées ou faisant l'objet d'enquête pour infractions graves, examinées ou sanctionnées par un organe réglementaire ou figurant sur une «liste rouge» reconnue par l'institution participante ;
- examen minutieux des parties impliquées dans un différend civil comportant des allégations de malversation financière ;
- examen minutieux des personnes politiquement exposées, conformément aux recommandations du Groupe de travail sur les mesures financières ;
- identification des facteurs de réduction des risques et mise en application de dispositions prenant en compte les risques liés à l'intégrité ; et

- suivi permanent des risques liés à l'intégrité dans le cadre de la gestion de portefeuille.

5. Reconnaissance mutuelle des dispositifs d'application

Chacune des institutions participantes du Groupe de travail des IFI a un mécanisme distinct de traitement et de sanction des violations de leurs politiques respectives de lutte contre la corruption. Le Groupe de travail des IFI reconnaît que la reconnaissance mutuelle de ces mécanismes d'application devrait considérablement aider à décourager et prévenir les pratiques de corruption. Les institutions participantes exploreront de manière plus approfondie comment des dispositifs d'application adoptés par une institution pourront être soutenus par les autres. Dans l'immédiat, le Groupe de travail des IFI recommande que chacune des institutions participantes exige que tous les soumissionnaires, promoteurs ou autres sociétés ou particuliers prenant part aux activités financées par une institution participante publient toute sanction imposée à une société ou un particulier de la part d'une institution participante.

6. Appui aux actions de lutte contre la corruption menée par les pays membres

Le Groupe de travail des IFI reconnaît l'importance capitale de la préservation de l'intégrité dans les institutions participantes et les activités qu'elles financent. Il soutient également les initiatives que mènent les pays membres et autres parties prenantes, y compris la presse et l'appareil judiciaire, en vue de renforcer la transparence et la responsabilité, d'améliorer la gouvernance et de combattre la corruption.

À cet effet, le Groupe de travail recommande que les institutions continuent d'élaborer des outils d'analyse destinés à évaluer les risques de corruption dans les différents pays, secteurs et régions, ainsi que les capacités des institutions à y faire face. De plus, les institutions participantes devraient, dans le cadre de leurs mandats respectifs, s'employer à élaborer une stratégie proactive et coordonnée visant à aider les pays membres et le secteur privé à développer des institutions, systèmes et politiques administratifs qui soient à même d'éliminer les risques de fraude et de corruption.

Le Groupe de travail des IFI recommande également que les institutions participantes s'efforcent de renforcer la coordination des activités en matière de gouvernance, d'intégrité et de lutte contre la corruption avec l'assistance technique fournie par d'autres donateurs, y compris pour les opérations menées dans les différents pays, en vue d'éviter les chevauchements et de maximiser les synergies. S'il y a lieu, les institutions participantes devraient également aider les organes d'exécution à évaluer les risques liés à l'intégrité chez les maîtres d'œuvre potentiels et à renforcer les mécanismes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption.

PRINCIPES ET LIGNES DIRECTRICES À L'INTENTION DES ENQUÊTEURS DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

PREAMBULE

Les Institutions suivantes ont toutes entériné d'un commun accord les principes et lignes directrices ci-après pour servir de base commune aux enquêtes diligentées par leurs services d'enquête respectifs:¹

- Le Groupe de la Banque africaine de développement
- La Banque asiatique de développement
- La Banque européenne pour la reconstruction et le développement
- Le Groupe de la Banque européenne d'investissement
- Le Groupe de la Banque interaméricaine de développement
- Le Groupe de la Banque mondiale

L'objet de ces principes et lignes directrices est de baliser les enquêtes conduites en conformité avec les politiques, les règles, les règlements, et les privilèges et immunités applicables dans l'Organisation.²

Au sens de ce document, le terme "organisation" désigne toutes les institutions qui font partie ou qui sont rattachées aux Institutions susmentionnées. Les services d'enquête de chaque organisation sont ci-après dénommés le "Bureau d'enquête."

PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Chaque organisation est dotée d'un Bureau d'enquête responsable de la conduite des enquêtes.
2. L'objet de l'enquête diligentée par le Bureau d'enquête est d'*examiner* et de déterminer la véracité des allégations de corruption ou de pratiques frauduleuses telles que définies par chaque institution, notamment en ce qui concerne, mais sans en exclure d'autres, les projets financés par l'organisation, et les allégations d'inconduite de la part des membres du personnel de l'organisation.

¹ Les services d'enquête désignés sont le Bureau de l'Auditeur général du Groupe de la Banque africaine de développement, la Division de l'Intégrité de la Banque asiatique de développement, le chef du Bureau de la conformité de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, l'Inspection générale du Groupe de la Banque européenne d'investissement, le Bureau de l'Intégrité institutionnelle du Groupe de la Banque interaméricaine de développement, le Département de l'Intégrité institutionnelle du Groupe de la Banque mondiale. La Direction du FMI soutient et *encourage* ces efforts de lutte contre la corruption dans le financement des projets et les relations avec les entreprises privées. À la différence des autres organisations, le FMI ne s'occupe pas de prêts-projets ni de prêts au secteur privé. Il a des procédures adaptées aux circonstances pour traiter des questions potentielles d'inconduite du personnel et des mesures de protection de l'utilisation des ressources du Fonds.

² L'objet de ces lignes directrices n'est pas de conférer, imposer, ou créer des devoirs, obligations, ou droits donnant lieu à des poursuites devant une juridiction ou à des poursuites administratives sur l'organisation menant l'enquête. Rien dans les lignes directrices ne doit être

interprété comme affectant les droits et obligations de chaque organisation en vertu de ses règles, politiques et procédures, ni les privilèges et immunités conférées à chaque organisation par les traités internationaux et la législation des membres respectifs.

3. Le Bureau d'enquête fera preuve d'objectivité, d'impartialité, et d'équité pendant tout le processus d'enquête et conduit ses activités de manière compétente et avec les plus hauts niveaux d'intégrité. En particulier, le Bureau d'enquête exerce ses attributions dans l'indépendance vis-à-vis des responsables ou des gestionnaires des activités opérationnelles et à l'égard des membres du personnel susceptibles d'être sujets à enquête *et* travaille à l'abri des pressions inopportunes et de la crainte de représailles.
4. Le personnel du Bureau d'enquête porte à la connaissance d'un superviseur, de façon opportune, tout conflit d'intérêt réel ou potentiel dont il/elle a connaissance au cours d'une enquête à laquelle il/elle participe, et le superviseur prend les mesures appropriées pour remédier au conflit.
5. Des procédures appropriées sont mises en place pour enquêter sur les allégations d'inconduite de la part d'un membre quelconque du personnel d'un Bureau d'enquête.
6. Chaque organisation publie le mandat et/ou les termes de référence de son Bureau d'enquête ainsi que le rapport annuel faisant ressortir les activités centrées sur la préservation de l'intégrité et la lutte contre la fraude et la corruption de son Bureau d'enquête conformément à sa politique de diffusion de l'information.
7. Le Bureau d'enquête prend des mesures raisonnables pour protéger la confidentialité de toute information non publique liée à une enquête, notamment l'identité des parties qui sont les sujets de l'enquête et les parties qui fournissent des témoignages ou des preuves. La manière dont l'information est gardée et mise à la disposition des parties dans chaque organisation ou partie extérieure à l'organisation, y compris les autorités nationales, est régie par les règles, les politiques et les procédures de l'organisation.
8. Les résultats de l'enquête sont basés sur des faits et sur les analyses connexes, qui peuvent inclure des inférences raisonnables.
9. Le Bureau d'enquête fait des recommandations, au besoin, à la direction de l'organisation, en se fondant sur les résultats de l'enquête.
10. Toutes les enquêtes diligentées par le Bureau d'enquête ont un caractère administratif.

DEFINITIONS

11. L'inconduite est l'inobservation par un membre du personnel, des règles de conduite ou des normes de comportement prescrites par l'organisation.
12. La norme de preuve utilisée pour déterminer le bien-fondé d'une plainte est définie, pour les besoins de l'enquête, comme l'information qui, au total, montre que quelque chose est plus probable que non.

DROITS ET OBLIGATIONS

Témoins et sujets

13. Un membre du personnel qualifié de “démunsiateur” au sens des règles, des politiques et des procédures de l’organisation est à l’abri des représailles de l’organisation. L’organisation traitera les représailles comme un acte distinct d’inconduite.
14. L’organisation peut demander au personnel de dénoncer les actes de fraude, de corruption, et d’autres formes d’inconduite.
15. L’organisation demande au personnel de coopérer à l’enquête, de répondre aux questions et de faire droit aux demandes d’information.
16. Chaque organisation adopte ses règles, ses politiques et ses procédures et, dans la mesure où c’est légalement et commercialement possible, incorpore à ses contrats avec tiers, des dispositions à l’effet que les parties à un processus d’enquête coopèrent à l’enquête.
17. Dans le cadre d’un processus d’enquête, le sujet de l’enquête aura l’occasion d’expliquer sa conduite et de présenter l’information en sa faveur. La détermination du moment où cette occasion est donnée au sujet est régie par les règles, les politiques et les procédures de l’organisation.

Le Bureau d’enquête

18. Le Bureau d’enquête conduit l’enquête diligemment compte tenu des contraintes des ressources disponibles.
19. Le Bureau d’enquête examine l’information disculpatoire et sans retard.
20. Le Bureau d’enquête tient et conserve en lieu sûr les dossiers complets de l’enquête et l’information recueillie.
21. Le personnel du Bureau d’enquête prend les mesures appropriées pour prévenir la divulgation non autorisée de l’information recueillie durant l’enquête.
22. Le Bureau d’enquête consigne les résultats et les conclusions de l’enquête.
23. Pour les besoins de l’enquête, le Bureau d’enquête a un accès complet et sans restriction à toute l’information et à tous les dossiers, personnels, et biens appropriés de l’organisation, conformément aux règles, aux politiques et aux procédures en vigueur de l’institution.
24. Dans la mesure où les règles, les politiques et les procédures et les contrats pertinents de l’organisation le permettent, le Bureau d’enquête est autorisé à examiner et copier les livres et les registres appropriés des projets, des organes d’exécution, des particuliers, ou des sociétés participantes ou cherchant à participer aux activités financées de l’organisation ou de toutes autres entités participant au décaissement des fonds de l’organisation.

25. Le Bureau d'enquête peut consulter et collaborer avec d'autres organisations, institutions internationales, et autres parties intéressées pour échanger des idées, des expériences pratiques, et des visions sur la manière de mieux traiter des questions d'intérêt mutuel.
26. Le Bureau d'enquête peut fournir une assistance et partager l'information avec d'autres bureaux d'enquête.

LIGNES DIRECTRICES DE PROCÉDURE

Sources des plaintes

27. Le Bureau d'enquête accepte toutes les plaintes d'où qu'elles viennent, y compris les plaintes provenant de sources anonymes ou confidentielles.
28. Autant que possible, le Bureau d'enquête accuse réception de toutes les plaintes.
Réception d'une plainte
29. Toutes les plaintes sont enregistrées et examinées pour déterminer si elles sont du ressort de la juridiction ou de la compétence du Bureau d'enquête.

Évaluation préliminaire

30. Dès qu'une plainte est enregistrée, elle est évaluée par le Bureau d'enquête pour déterminer sa crédibilité, son caractère substantiel, et sa vérifiabilité. À cette fin, la plainte est examinée pour déterminer l'existence ou non d'une base légitime de diligenter une enquête.

Établissement des priorités des cas

31. Les décisions relatives à l'ouverture des enquêtes sont prises conformément aux règles, aux politiques et aux procédures de l'organisation ; la décision d'ouverture d'une enquête dans un cas particulier est du ressort du Bureau d'enquête.
32. La planification et la conduite d'une enquête et les ressources allouées à cette fin tiennent compte de la gravité de l'allégation et du résultat possible.

Déroulement de l'enquête

33. Le Bureau d'enquête cherche, dans toute la mesure du possible, la corroboration de l'information en sa possession.
34. Au sens de ces lignes directrices, l'activité d'enquête comprend la collecte et l'analyse de documents, de vidéos, d'enregistrements, de photographies, et d'information électronique ou de tout autre matériel, les auditions des témoins, les observations des enquêteurs, et tels autres techniques d'enquête que nécessite la conduite de l'enquête.
35. L'activité d'enquête et les décisions essentielles sont mises par écrit et examinées de concert avec les dirigeants du Bureau d'enquête.

36. Sous réserve des règles, des politiques et des procédures de l'organisation, si, à tout moment durant l'enquête, le Bureau d'enquête juge par mesure de prudence, à titre de précaution ou pour protéger les renseignements, d'empêcher temporairement un membre du personnel qui est le sujet d'une enquête d'avoir accès à ses dossiers ou à son bureau, ou de recommander sa suspension, avec ou sans rémunération et avantages, ou de recommander de placer telles autres limites à ses activités officielles, le Bureau d'enquête porte la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation pour la suite à donner.
37. Dans toute la mesure possible, les interviews menées par le Bureau d'enquête sont conduites par deux personnes.
38. Sous réserve de l'appréciation du Bureau d'enquête, les interviews sont conduites dans la langue de la personne qui est l'objet de l'enquête, au besoin avec l'aide d'interprètes.
39. Le Bureau d'enquête ne rémunère pas un témoin ou un sujet pour les renseignements. Sous réserve des règles, des politiques et des procédures de l'organisation, le Bureau d'enquête peut assumer la responsabilité des dépenses raisonnables encourues par les témoins ou autres sources d'information pour rencontrer le Bureau d'enquête.
40. Le Bureau d'enquête peut engager des parties extérieures pour l'assister dans ses enquêtes.

RÉSULTATS D'ENQUÊTE

41. Si durant l'investigation le Bureau d'enquête ne trouve pas d'information suffisante pour juger une plainte fondée, elle met par écrit ces conclusions, clôt l'enquête, et le notifie aux parties concernées, au besoin.
42. Si le Bureau d'enquête trouve des renseignements suffisants pour juger une plainte fondée, il établit le dossier de l'affaire et le porte devant les autorités compétentes au sein de l'organisation, conformément aux règles, aux politiques et aux procédures en vigueur de l'institution.
43. Lorsque les résultats de l'investigation du Bureau d'enquête indiquent qu'une plainte est sciemment mensongère, le Bureau d'enquête, le cas échéant, porte la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation pour la suite à donner conformément aux règles, aux politiques et aux procédures en vigueur de l'institution.
44. Lorsque les résultats de l'investigation du Bureau d'enquête indiquent qu'un témoin ou un sujet ne s'est pas conformé à une obligation existante au sens du processus d'enquête, le Bureau d'enquête peut porter la question devant les autorités compétentes au sein de l'organisation.

RENOIS DEVANT LES AUTORITÉS NATIONALES

45. Le Bureau d'enquête peut délibérer à l'effet de savoir s'il est opportun de transmettre l'information relative à la plainte aux autorités nationales compétentes, et veille à

obtenir l'autorisation interne nécessaire lorsqu'il juge le renvoi devant les autorités nationales justifié.

REVISION ET MODIFICATIONS

- 46-** Toute modification aux Lignes directrices sera adoptée par les organisations par consensus.

PUBLICATION

- 47.** La publication de ces Principes et Lignes directrices est laissée à l'appréciation de chaque organisation conformément à sa politique de diffusion de l'information.