

Lignes directrices sur la lutte contre la corruption

Octobre 2014

Agence japonaise de coopération
internationale (JICA)

Table des matières

- I Introduction
- II Objet et principes généraux
- III Définition
- IV Public cible et cadre réglementaire
- V Mesures anti-fraude et anti-corruption de la JICA
- VI Bureau de consultation anti-corruption
- VII Obligations des gouvernements des pays partenaires et de leurs agences d'exécution
- VIII Obligations des sociétés

I Introduction

L'aide publique au développement (APD) fournie par le gouvernement du Japon est une composante importante de la politique étrangère japonaise. Les objectifs de l'APD sont de contribuer à la paix et au développement de la communauté internationale et, ce faisant, de garantir la sécurité et la prospérité du Japon. Par conséquent, l'APD doit être utilisée de manière à avoir la reconnaissance tant du peuple japonais que de la communauté internationale. Étant donné que les projets d'APD sont financés par les contribuables japonais, il est particulièrement important de garantir la confiance du public envers les actions menées au titre de l'APD.

La JICA est convaincue que le respect de la conformité est une condition essentielle à la reconnaissance de l'APD et, de ce fait, en tant qu'agence d'exécution de l'APD du Japon, la JICA est fortement attachée à la conformité et n'a de cesse de rappeler aux acteurs de l'APD la nécessité de respecter les exigences en matière de conformité. À ce titre, la conformité signifie non seulement le respect des lois et règlements japonais, mais aussi des traités et accords internationaux ainsi que des lois et règlements des pays étrangers concernés. La confiance de la communauté internationale dans l'APD est essentielle, en conséquence, une grande attention doit être portée aux traités internationaux, aux lois et aux règlements applicables à l'étranger.

Néanmoins des incidents de fraude et de corruption liés à des projets d'APD ont été découverts cette année, ébranlant de fait la confiance de la communauté internationale dans cette APD. Prenant ces incidents au sérieux, la JICA va renforcer les exigences de respect de la conformité pour assurer un meilleur fonctionnement de l'APD. Ceci permet à la JICA de rendre des comptes aux citoyens japonais et à la communauté internationale. Entre autres, la JICA estime qu'il est nécessaire de prendre des mesures proactives afin d'empêcher la survenance d'autres cas de fraude et de corruption. Par exemple, afin d'éviter toute corruption d'un représentant officiel d'un pays étranger, fait qui constitue une violation des règles de prévention de la concurrence déloyale japonaises (*Unfair Competition Prevention Act*) et qui est passible d'une peine délictuelle, toutes les parties concernées doivent prendre des mesures préventives. Par exemple, les institutions privées devront renforcer leurs contrôles internes et leurs activités de surveillance, ou encore le gouvernement du Japon et la JICA devront redoubler d'attention à l'égard des informations provenant de leurs points de contact respectifs (voir Section VI) établis dans leurs bureaux à l'étranger.

La JICA dispose d'outils d'aide au développement diversifiés tels que les prêts APD, les dons et la coopération technique, qui impliquent de nombreux individus et institutions privées au Japon et à l'étranger. Ainsi, afin de faire face à la fraude et à la corruption plus efficacement, la JICA s'est dotée d'un département spécial et a préparé ces lignes directrices destinées à fournir une explication compréhensible de son programme anti-corruption. La JICA espère que ces lignes directrices aideront à éliminer les cas de fraude et de corruption dans le futur. La JICA s'inscrit dans un processus d'amélioration continue des lignes directrices, ainsi la JICA accueillera tout commentaire ou avis sur celles-ci.

II **Objet et principes généraux**

1. Objet de ces lignes directrices

Ces lignes directrices ont pour objectif de présenter les mesures recommandées par la JICA à toutes les sociétés et autres organisations impliquées dans l'APD afin de prévenir toute fraude ou corruption. Notamment, elles explicitent la définition faite par la JICA de la fraude et de la corruption, décrivent le cadre institutionnel de la JICA pour lutter contre la fraude et la corruption (les mesures anti-fraude et anti-corruption, le Bureau de consultation anti-corruption, etc.), et les actions attendues des gouvernements et de leurs agences d'exécution bénéficiant de l'APD ainsi que des institutions privées.

La Section VII concerne les mesures recommandées par la JICA aux gouvernements des pays partenaires et à leurs agences d'exécution, ainsi que les programmes d'aide de la JICA à destination de ces pays. La Section VIII, quant à elle, concerne les recommandations adressées aux sociétés privées et indique, compte tenu de la tendance mondiale à l'application de mesures anti-corruption, les domaines que la JICA souhaite voir intégrer dans les politiques de conformité internes.

Il est attendu de toutes les parties impliquées dans l'APD qu'elles se réfèrent à ces lignes directrices et révisent leurs politiques anti-corruption, ou introduisent de nouveaux programmes, de manière à exécuter conformément les règles en la matière.

2. Principes généraux

Comme indiqué précédemment, les objectifs de l'APD sont de contribuer à la paix et au développement de la communauté internationale, et ce faisant d'aider le Japon à garantir sa propre sécurité et prospérité. De plus, l'APD est financée par le contribuable japonais. Étant donné ces objectifs et l'intérêt public élevé des projets d'APD, la mise en œuvre de l'APD doit pouvoir bénéficier de la reconnaissance des citoyens japonais et de la communauté internationale. Dès lors, il incombe non seulement à la JICA, en tant qu'agence d'exécution, mais aussi à tous les acteurs de l'APD, notamment les sociétés, organisations et individus impliqués dans l'APD et les gouvernements bénéficiaires, de se conformer à des normes éthiques exigeantes.

Les acteurs de l'APD doivent être attentifs à diverses questions touchant notamment à la prise en considération de l'environnement sociétal et au respect des lois et règlements. Le défi le plus urgent à relever reste néanmoins la question de l'éradication de la fraude et de la corruption, comme la corruption d'un représentant officiel d'un pays partenaire. Les échanges de biens et de services doivent en effet s'effectuer dans un climat de concurrence loyale et juste, dénué d'attitudes déloyales telles que la corruption.

Ces lignes directrices expliquent la position résolue de la JICA contre la fraude et la corruption, et les mesures attendues de la part des parties impliquées dans l'APD.

III Définition

La JICA emploie l'expression « fraude et corruption » en référence à tout acte, une fois commis, contre lequel doivent être prises des mesures en application des règles prévoyant la suspension de l'éligibilité aux appels d'offres émis par la JICA et de celles prévoyant les mesures à prendre contre les personnes impliquées dans des pratiques frauduleuses dans l'exécution des projets de prêts d'APD et de dons (*JICA Rules on Measures to Suspend Eligibility for Participation in Tenders for Contracts* et *JICA Rules on Measures against Persons Engaged in Fraudulent Practices, etc. in Projects of ODA Loan and Grant Aid*).

Plus spécifiquement, chacune des actions suivantes est considérée comme une fraude ou de la corruption :

- la production de fausses déclarations dans les dossiers préparés en matière de commande publique ;
- tout acte commis dans le but de manipuler une procédure d'adjudication ;
- tout acte commis en infraction avec les règles de prévention de la concurrence déloyale japonais (*Unfair Competition Prevention Act*), y compris celles concernant la corruption ;
- tout acte commis en infraction avec les règles de prévention des monopoles (*Japan's Antimonopoly Act*) ; et
- tout autre acte commis ayant un degré d'illicéité ou de malhonnêteté similaire à ceux indiqués ci-dessus.

Enfin, pour les besoins d'interprétation des lignes directrices, la notion de fraude et de corruption utilisée pour souligner la position de la JICA se réfère à la violation des règles de prévention de la concurrence déloyale japonaises (*Unfair Competition Prevention Act*), notamment celles concernant la corruption.

IV Public cible et cadre réglementaire

1. Public cible

Ces lignes directrices s'adressent en premier lieu aux personnes qui vont contracter avec la JICA ou avec les agences d'exécution des pays partenaires bénéficiaires de l'APD mise en œuvre par la JICA ; certaines dispositions de ces lignes directrices sont cependant destinées aux gouvernements et agences d'exécution de ces pays partenaires.

2. Cadre réglementaire de prévention de la corruption

a. Réaction internationale contre la corruption

Avec la mondialisation des activités des entreprises, l'importance d'éviter la concurrence déloyale découlant des pratiques de corruption d'agents publics étrangers est soulignée partout dans le monde. À ce titre, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté, en 1997, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Cette convention recommande le partage de responsabilité entre tous les acteurs pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, et l'application à ces cas précis de corruption d'un corps de sanctions et de peines similaires à celles prévues pour les cas de corruption d'agents publics nationaux.

De plus, la Convention des Nations unies contre la corruption a déjà été signée par 171 pays (données d'octobre 2014) depuis son adoption, en 2003. Cette convention incrimine non seulement la corruption d'agents publics étrangers mais exige également des pays signataires qu'ils renforcent la transparence dans le secteur public (en particulier en matière de commande publique et de codes de bonne conduite applicables aux agents publics), et coopèrent en matière d'investigations et de procédures judiciaires. Enfin, cette convention de l'ONU prévoit la confiscation des produits et recettes issus des activités frauduleuses contraires à ses dispositions.

b. Législation japonaise

Suivant l'attitude proactive de la communauté internationale en vue d'éradiquer la corruption des agents publics étrangers, de nouvelles lois et réglementations ont été adoptées au Japon.

Ces nouvelles lois incluent la loi sur la prévention de la concurrence déloyale (*Unfair Competition Prevention Act* n°47, 1993). Cette loi a été modifiée en 1998, après signature de la convention de l'OCDE précitée, afin d'y intégrer la pénalisation des actes de corruption des agents étrangers (article 18 de la loi). Cet article interdit ainsi par toute personne la corruption d'agents publics étrangers, et son application n'est pas limitée territorialement¹. Des

¹ Il est à noter que les seuls ressortissants japonais feront l'objet de sanction pénale selon cette loi si l'acte est commis en dehors du territoire japonais.

informations supplémentaires, entre autres concernant les conduites délictuelles, la définition de la notion d'agent public étranger, et les sanctions imposées en cas d'infraction, sont disponibles dans les lignes directrices en matière de prévention de la corruption des agents publics étrangers (*Guidelines to Prevent Bribery of Foreign Public Officials*), révisées en 2010 par le ministère de l'Économie, du commerce et de l'industrie du Japon.

En réaction à cette législation, la JICA prescrit, dans son corps de règles prévoyant les mesures à prendre contre les personnes impliquées dans des pratiques frauduleuses dans l'exécution des projets de prêts d'APD et de dons (*JICA Rules on Measures against Persons Engaged in Fraudulent Practices, etc. in Projects of ODA Loan and Grant Aid*), que la corruption d'un agent public étranger est sujette à des sanctions et d'autres mesures prises par la JICA (pour plus d'informations voir Section V).

De plus, la JICA a établi des lignes directrices relatives à l'éthique des personnes engagées dans les activités qu'elle gère (*Guidelines for Ethics of Persons engaged in Activities of Japan International Cooperation Agency*), qui clarifient les questions devant être prises en compte par les personnes s'engageant dans les activités de JICA.

c. Législation des pays étrangers

❖ Lois et règlements des principaux pays développés

Certaines des lois et réglementations contre la fraude et la corruption promulguées dans les principaux pays développés ont une application extraterritoriale. Le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) aux États-Unis ou le *Bribery Act* (UKBA) au Royaume-Uni figurent parmi les législations les plus connues. Le FCPA s'applique également aux actes commis par des citoyens non-US en dehors des États-Unis, et en pratique de nombreux cas de violations du FCPA ont été commis en dehors du territoire américain. De plus le FCPA étend l'application de ses règles et sanctions aux personnes reconnues coupables de complicité d'acte de corruption. La loi britannique s'applique quant à elle aux citoyens non-britanniques résidant sur le territoire du Royaume-Uni et étend ses dispositions à la corruption de personnes n'étant pas des agents publics.

Les réglementations anti-corruption des principaux pays développés (y compris le Japon) ont les caractéristiques communes suivantes :

- la corruption indirecte, notamment le fait de donner un paiement illicite par l'entremise d'un agent ou d'un tiers est sanctionné ; et
- il n'y aucune exemption basée sur le montant du paiement (les « paiements de facilitation » font également l'objet de sanctions ; cependant, le FCPA ne les considère pas comme de la corruption).

❖ Lois et règlements des pays émergents

Les projets d'APD sont soumis aux lois et réglementations des territoires sur lesquels ils sont mis en œuvre. Ci-dessous sont énoncées les législations importantes en matière de fraude et de corruption des pays identifiés :

Indonésie : *The Corruption and Criminal Offense Prevention Act* – cette loi interdit à un agent public de commettre ou d’omettre des actes qui violent ses devoirs et consistent à offrir tout avantage ou bénéfice à une personne en lien avec sa position d’agent public. Le comité anti-corruption assure de manière proactive l’application de ces règles.

Philippines : *The Amended Criminal Law* – les organismes chargés de l’application de cette loi sont les institutions de médiation (*Ombudsman institutions*) et les services du Procureur spécial chargé de ces affaires.

Vietnam : *The Criminal Law* – les organismes chargés de l’application de cette loi sont la Police nationale, l’Agence de sécurité publique et le Comité de pilotage anti-corruption, etc. La législation prévoit que l’acte de corruption est un délit seulement s’il implique des montants supérieurs à un certain seuil. La corruption pratiquée avec des montants inférieurs aux seuils peut être également sanctionnée.

Thaïlande : *The Criminal Law, The Anti-Corruption Law, etc.* – Sous ce droit, corrompre sera sanctionné si l’action ou l’omission de l’agent public constitue une infraction de ses obligations légales. Par contre, être corrompu sera sanctionné peu importe le fait que l’acte constitue une infraction à ces mêmes obligations. L’exécution de ces règles est assurée par le Comité national anti-corruption.

Malaisie : *The Anti-Corruption Committee Act* – Est prohibée la corruption des agents publics et des citoyens privés.

Myanmar : *The Criminal Law and the Anti-Corruption Law* – Adoptée en Septembre 2013, la loi anti-corruption délictualise la tentative, l’organisation et la sollicitation de corruption autant que l’acte de corruption lui-même.

République Populaire de Chine : *The Criminal Law and the Unfair Competition Prevention Act* – L’offre d’un paiement illicite à une partie à une transaction commerciale (pas seulement un agent public) est constitutif d’un délit et sujet à peines délictuelles.

Pour les sociétés opérant à l’étranger, il ne s’agit pas seulement de se conformer aux règles japonaises en matière de corruption, puisqu’il faut prendre en compte les législations des pays dans lesquels leurs opérations s’effectuent, mais aussi de comprendre ces réglementations afin d’évaluer les activités de leurs partenaires commerciaux et d’établir un système de contrôle interne permettant de s’assurer du plus grand respect de ces réglementations.

La fraude et la corruption entraînent de sérieuses conséquences. Non seulement, la personne qui a commis l’acte sera personnellement sanctionnée, mais l’organisation à laquelle elle appartient sera poursuivie, ce qui entraînera des conséquences financières, dues au paiement d’amendes et de pénalités, mais aussi commerciales, puisque sa crédibilité sera réduite voire perdue, son éligibilité aux procédures d’adjudication suspendue, etc. Ces conséquences contrebalanceraient ainsi tous gains dont l’obtention avait motivé la pratique frauduleuse, et dans certains cas entraîneraient la banqueroute de l’organisation ou la fin de ses activités. Ainsi toutes les parties concernées par les projets d’APD (tant les entreprises que les

gouvernements) doivent comprendre que les pratiques frauduleuses, en plus de porter atteinte à une concurrence loyale et à l'intérêt public, portent préjudice aux sociétés coupables de manière importante.

V Mesures anti-fraude et anti-corruption de la JICA

1. Aperçu des Mesures

La JICA a établi certaines mesures (les « Mesures ») à l'encontre des personnes ou entités identifiées comme ayant participé à des pratiques de fraude et de corruption (« Pratiques frauduleuses »). En vertu de ces Mesures, dans le cas où une personne ou entité est déclarée coupable de Pratiques frauduleuses concernant un contrat lié à l'APD, ce contrat perdra son éligibilité au financement ou support de l'APD et la personne ou l'entité ne sera plus éligible pour se prévaloir du bénéfice d'une procédure d'adjudication durant une période déterminée par la JICA (suspension de l'éligibilité). Les « contrats liés à l'APD » sont de deux natures :

- i. contrats auxquels la JICA est partie ; et
- ii. contrats prévoyant la fourniture d'équipements, d'installations ou services conduits par un pays partenaire ou son agence d'exécution dans le cadre d'un projet d'APD.

L'application des Mesures fera perdre aux personnes fraudeuses les opportunités commerciales offertes par les projets d'APD et ternira significativement leur réputation vu que l'information relative à cette application sera publiée sur le site internet de la JICA. De plus, lorsque les Mesures seront appliquées, le pays bénéficiant du projet d'APD sera impacté par les Pratiques frauduleuses décelées sur son territoire, puisque ce projet d'APD pourrait être suspendu ou encore le remboursement de l'aide financière apportée dans le cadre de ce projet d'APD pourrait être exigé.

La JICA estime que l'application des Mesures aidera à clarifier sa ferme attitude à l'égard des Pratiques frauduleuses et à dissuader les parties de recourir à ces dernières.

2. Bases règlementaires

La loi sur les règles générales de fonctionnement des autorités administratives indépendantes (*Act n°103 on General Rules for Independent Administrative Agency*, 1999) oblige chacune de ces autorités à élaborer une déclaration sur les procédures opérationnelles qui établit ses politiques de base pour ces opérations. La déclaration de la JICA (*Statement of Operational Procedures of JICA – Rule No. 10 (Op.- 2003)*) stipule que la JICA prendra des mesures strictes contre les Pratiques frauduleuses en accord avec les règles et lignes directrices que la JICA élaborera (Article 33 de la déclaration). Ces règles correspondent aux Mesures.

Dès lors que la JICA n'est pas une autorité administrative, elle n'est pas habilitée à entreprendre des actions administratives à l'encontre des participants à des Pratiques frauduleuses (la JICA doit requérir auprès du procureur l'institution d'une action pénale contre le fraudeur si elle estime que ce dernier doit répondre pénalement de son ou ses actes. Il est précisé que la JICA peut introduire une action civile contre le fraudeur si elle subit des dommages du fait de l'acte ou des actes de fraude). Cependant les Mesures ont une particularité en ce que la JICA, en tant qu'agence d'exécution de l'APD, peut montrer sa

fermeté à l'égard des Pratiques frauduleuses en excluant ou suspendant des délinquants des procédures d'adjudication ou de toutes autres procédures de financement.

Les Mesures s'appliquent aux contrats liés à l'APD (i. et ii. ci-dessus). Le cadre réglementaire applicable à ces contrats est ainsi scindé en deux branches. La première concerne les contrats auxquels la JICA est partie et consiste en un corpus de règles prévoyant la suspension de l'éligibilité aux appels d'offres émis par la JICA (*JICA Rules on Measures to Suspend Eligibility for Participation in Tenders for Contracts – Rules No. 43 (Proc.) of 2008*). La seconde couvre les mesures à prendre contre les personnes impliquées dans des Pratiques frauduleuses durant l'exécution des projets d'APD (*JICA Rules on Measures against Persons Engaged in Fraudulent Practices, etc. in Projects of ODA Loan and Grant Aid - Rules No. 42 (Proc.) of 2008*).

Les règles relatives aux Mesures sont disponibles sur les sites suivants (en anglais) :

- i. *JICA Rules on Measures to Suspend Eligibility for Participation in Tenders for Contracts – Rules No. 43 (Proc.) of 2008*
http://www.JICA.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/rule02.html
- ii. *JICA Rules on Measures against Persons Engaged in Fraudulent Practices, etc. in Projects of ODA Loan and Grant Aid - Rules No. 42 (Proc.) of 2008*
http://www.JICA.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/rule01.html

De plus, les lignes directrices relatives à la passation des marchés dans le cadre des prêts d'APD (*Guidelines for Procurement under Japanese ODA Loans*)² d'avril 2012, qui ne font pas partie des Mesures, stipulent qu'un contractant ou consultant dont l'exclusion a été décidée conjointement par des Banques de développement multilatérales sera jugé inéligible aux projets d'APD. Cela signifie que le fait de commettre des Pratiques frauduleuses aura de graves conséquences, que ce soit en relation avec un projet d'APD japonais ou non. Par conséquent, une position ferme anti-corruption et anti-fraude doit être adoptée à l'égard de tout projet.

3. Pratiques frauduleuses ciblées par les Mesures de la JICA

En date d'octobre 2014, les actes énumérés ci-dessous entrent dans le champ d'application des Mesures :

- Remise d'une fausse déclaration ;
- Actes de négligence durant les opérations ;
- Violation de contrat ;
- Préjudices portés au public ;
- Préjudices portés à un participant à l'opération ;
- Implication dans des pratiques de corruption (y compris la violation de l'article 18 *Unfair Competition Prevention Act*) ;

² http://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/procedure/guideline/handbook/english_2012.html (en anglais)

- Participation à une activité violant les règles de prévention des monopoles (*Antimonopoly Act*) ;
- Participation à une manipulation des offres ; et
- Participation à des actes illicites ou malhonnêtes.

4. Confirmation des Pratiques frauduleuses

La JICA pourra estimer avérées les allégations de Pratiques frauduleuses si :

- i. Une personne ou une entité (ou un de ses représentants, employé) est arrêtée ou accusée d'avoir commis une Pratique frauduleuse ;
- ii. Une personne ou une entité (ou un de ses représentants, employé) admet avoir commis une Pratique frauduleuse ;
- iii. La JICA estime de manière objective que la Pratique frauduleuse a été commise.

De plus, la JICA peut considérer comme exactes les allégations de Pratiques frauduleuses, et juger que les faits litigieux remplissent les conditions de mise en œuvre des Mesures, si un organe judiciaire ou administratif d'un pays étranger a rendu un jugement définitif confirmant que les Pratiques frauduleuses alléguées ont été commises.

5. Exigences nouvellement introduites

Depuis la survenance de cas de corruption en 2014, JICA a renforcé ses Mesures. Les nouvelles règles exigent que chaque société ayant auparavant fait l'objet d'une exclusion prépare un plan de prévention de la récidive de fraude ou corruption, ou établisse un programme de conformité anti-corruption, comme condition de la levée d'une telle exclusion.

La JICA réaffirme son engagement résolu contre la fraude et la corruption.

VI Bureau de consultation anti-corruption

1. Fonction

En avril 2009, la JICA a établi, au sein de son département des affaires générales, un point de contact destiné à recevoir les signalements de fraude et de corruption en relation avec les projets d'APD. Bien que le ministère des Affaires étrangères dispose de points de contact équivalents, la JICA réagit activement et de manière appropriée à toute information concernant un cas potentiel de fraude ou de corruption.

Initialement, la fonction de ce point de contact se limitait à la réception d'informations. Néanmoins, en réaction à des demandes toujours plus nombreuses, il a été rebaptisé « Bureau de consultation anti-corruption » et a organisé des services de consultation auprès des sociétés victimes de requêtes abusives en rapport avec de la fraude et de la corruption présumées.

Par ailleurs, lorsqu'une société divulgue volontairement des informations relatives à un cas de fraude ou de corruption allégué, la JICA peut l'exempter de toute application des Mesures ou réduire sa période d'exclusion, après la prise en compte de plusieurs facteurs.

2. Réaction aux informations sur la fraude et la corruption

La JICA traitera avec soin toutes les informations reçues sur des cas de fraude et de corruption, et conduira une enquête sur les allégations ainsi rapportées, tout en veillant à ne pas porter préjudice au divulgateur de ces informations (*Whistleblower Protection Act – No 122 of 2004*).

Dans le cadre de l'enquête, la JICA peut s'entretenir avec le divulgateur ou requérir de celui-ci des informations supplémentaires.

Si l'enquête révèle que la société concernée ou une autre partie a été impliquée dans des Pratiques frauduleuses, la JICA appliquera les Mesures ou prendra toute autre disposition jugée pertinente à l'encontre de la société ou de la personne fautive. S'il est établi que les pratiques de contrôle mises en œuvre par la JICA durant les opérations quotidiennes s'avèrent insuffisantes pour prévenir les Pratiques frauduleuses, JICA pourra réviser et améliorer ces pratiques si nécessaire.

Coordonnées du Bureau de consultation anti-corruption :
<https://www2.JICA.go.jp/en/odainfo/index.php> (en anglais)

(1) Division des affaires juridiques, département des affaires générales de la JICA

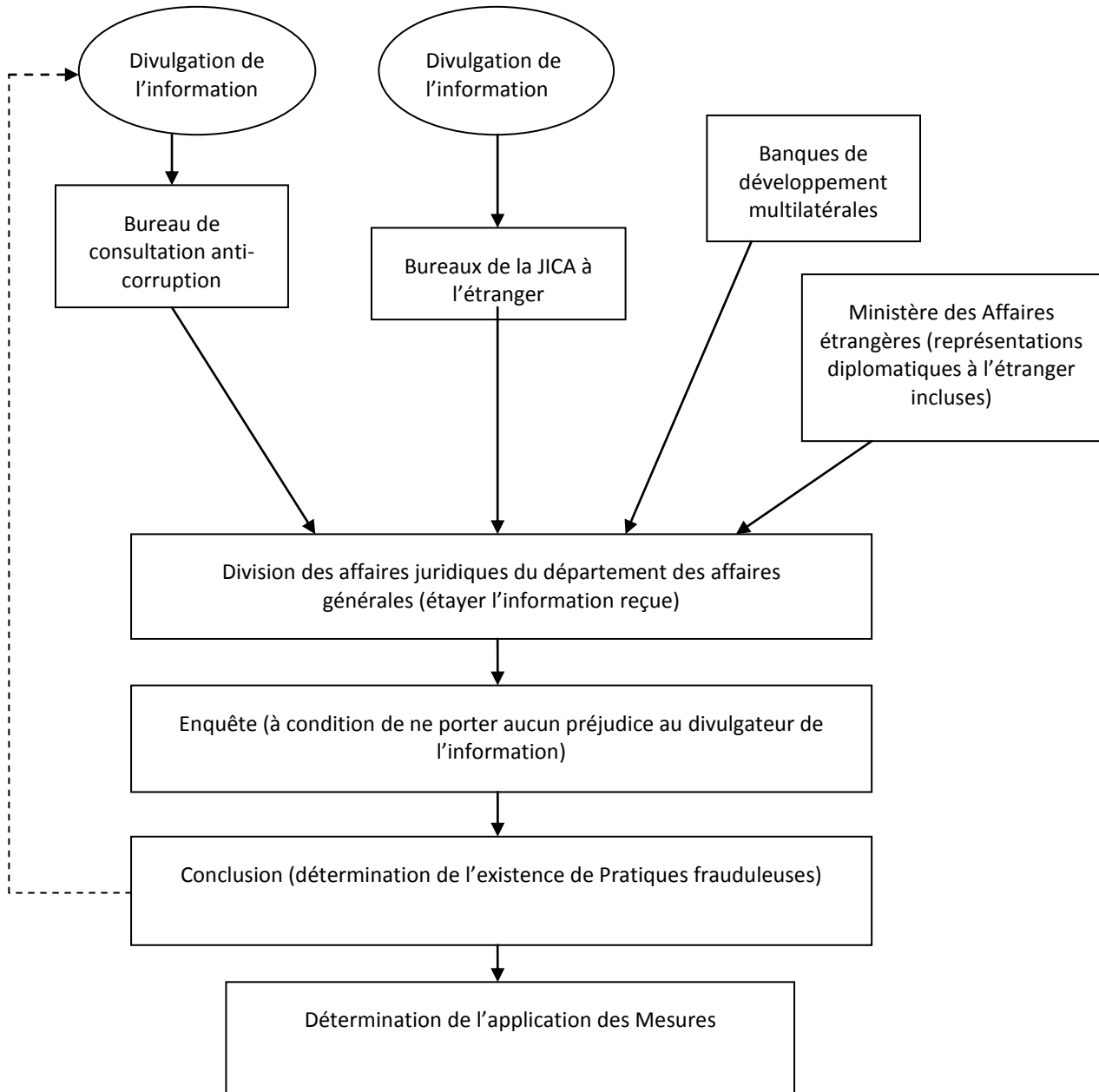
TÉL. : (+81) -3-5226-8850

FAX : (+81) -3-5226-6393

(2) La JICA assure également des services de consultation et la réception des informations sur la fraude et la corruption dans ses bureaux à l'étranger.

Informations concernant les bureaux de la JICA à l'étranger :
<http://www.JICA.go.jp/about/structure/overseas/index.html> (en anglais)

Processus de traitement de l'information



VII Obligations des gouvernements des pays partenaires et de leurs agences d'exécution

Afin de prévenir la survenance de cas de corruption, ainsi que de promouvoir les efforts entrepris par les sociétés pour améliorer leurs pratiques de conformité, il est important que les gouvernements des pays partenaires bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution renforcent la sensibilisation au problème de la corruption. Chaque société impliquée dans des projets d'APD doit respecter les normes de conformité les plus strictes. Dans le même temps, les gouvernements des pays partenaires et leurs agences d'exécution sont également encouragés à prendre des dispositions pour améliorer la sensibilisation de leurs agents au problème de la corruption et mettre en place un cadre réglementaire destiné à prévenir la corruption. Dans cet objectif, la JICA demande à ces gouvernements et à leurs agences d'exécution d'entreprendre, avec son soutien, les actions suivantes pour lutter contre la corruption.

1. Réaction rapide

a. Révision du cadre réglementaire existant pour prévenir la corruption

La JICA recommande aux gouvernements des pays partenaires et à leurs agences d'exécution de réexaminer le cadre réglementaire existant en matière de prévention de la corruption, dans le but de déterminer si ce cadre est bien structuré et si les politiques et procédures qu'il prévoit sont justement et correctement mises en œuvre au regard des objectifs poursuivis.

En outre, afin de faciliter une sensibilisation accrue aux lois et réglementations anti-corruption, il est important que les agents des gouvernements et de leurs agences d'exécution se familiarisent avec ces lois et réglementations et avec le dispositif en place visant à prévenir la corruption et à lutter contre ce problème.

b. Sensibilisation et recours au Bureau de consultation anti-corruption

Constituer un réseau de points de contact est important pour aider à prévenir la fraude et la corruption et permettre leur détection précoce. Pour encourager le recours à ces points de contact, les gouvernements et leurs agences d'exécution doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour élargir l'accès de leurs effectifs à ces points de contact et à des systèmes similaires.

Il est important que chaque agence d'exécution des gouvernements bénéficiaires de l'APD soit tenue informée de la nature des activités de la JICA, notamment par le biais de séminaires et de séances de formation, afin qu'elle puisse transmettre au Bureau de consultation anti-corruption toute information concernant d'éventuels cas de fraude ou de corruption en lien avec les activités de JICA.

De plus, la JICA insèrera dans tous ses dossiers types d'appels d'offres une note à l'intention des candidats potentiels, leur demandant de signaler au Bureau de consultation anti-corruption tout acte, y compris les demandes, susceptibles de constituer ou de mener à la constitution d'un acte de corruption. La JICA espère que l'insertion de cette note dans les documents destinés aux soumissionnaires, fera mieux connaître le Bureau de consultation anti-corruption

aux acteurs de ces procédures d'appels d'offres, ce qui devrait contribuer à prévenir la fraude et la corruption. La JICA escompte même que cette note permettra également aux sociétés engagées dans les projets d'APD de mieux connaître le Bureau de consultation anti-corruption.

c. Protection rigoureuse des lanceurs d'alerte

Un système promouvant le lancement d'alertes joue un rôle important dans la dissuasion, la prévention et la détection rapide des cas de fraude et de corruption. Ce système, pour garantir son efficacité, doit assurer une protection adéquate des lanceurs d'alerte. La loi japonaise sur la protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Act*) interdit aux entités sur lesquelles portent les informations révélées de prendre des actions en représailles contre les lanceurs d'alerte, telles que le licenciement, la rétrogradation, la réduction d'avantages ou les traitements désavantageux. Cependant, même si un système de protection des lanceurs d'alerte est mis en place, son efficacité sera limitée si la menace de représailles de la part des entités visées n'est pas elle aussi écartée. Les gouvernements des pays bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution sont ainsi fortement encouragés à prendre des mesures rigoureuses de protection des lanceurs d'alerte contre les représailles et à assurer la publicité de ces mesures de protection.

Afin d'assurer la protection de tout divulgateur de faits de corruption dans un pays ne disposant d'aucun régime de protection des lanceurs d'alerte, tous les accords conclus par la JICA avec les gouvernements des pays bénéficiaires de l'APD, stipuleront l'obligation pour les gouvernements concernés et leurs agences d'exécution de protéger les lanceurs d'alerte.

d. Partage des informations sur la corruption avec la JICA

Quand ils reçoivent des informations sur la fraude et la corruption liées à des projets d'APD, les gouvernements concernés et leurs agences d'exécution doivent rapidement partager ces informations avec la JICA et mener une enquête sur les allégations ainsi rapportées. Par ailleurs, ils sont tenus de coopérer avec la JICA durant l'enquête qu'elle mène pour vérifier les faits présumés de fraude et de corruption, et de lui fournir les informations qu'elle leur demande. Ces obligations, qui incombent aux gouvernements concernés et à leurs agences d'exécution, sont précisées dans tous les accords de prêts, de dons et de coopération technique conclus par la JICA avec ces gouvernements.

2. Réactions à moyen et long terme

a. Élaboration de règles internes anti-corruption

Afin de renforcer leurs efforts de prévention de la corruption, les gouvernements bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution doivent élaborer des lignes directrices telles qu'un code de conduite ou des règles internes, pour promouvoir la lutte contre la corruption. Ces lignes directrices doivent expliquer clairement la signification des termes « pratiques frauduleuses ou de corruption » et mettre l'accent sur l'interdiction de telles pratiques et sur les sanctions applicables aux contrevenants. Il est de surcroît recommandé que les gouvernements instaurent un système de lancement d'alerte pour encourager le signalement

des cas de fraude et de corruption, assorti d'un régime efficace de protection des lanceurs d'alerte.

Certains gouvernements ont établis des bureaux, des départements ou des organismes indépendants, spécialement chargés de l'application des mesures anti-corruption, en plus de l'élaboration des politiques internes de lutte contre la corruption et la fraude. Ces systèmes varient d'un pays à l'autre, en fonction de la situation locale.

b. Renforcement de la sensibilisation aux mesures anti-corruption

Afin de renforcer leurs efforts de prévention de la corruption, les gouvernements bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution doivent renforcer leur aptitude à mettre en œuvre et à faire appliquer les règles internes élaborées dans ce but. La JICA soutient ce renforcement par le biais d'une assistance technique.

Plus concrètement, en vue d'améliorer la sensibilisation à la corruption et la compréhension de ce problème, les gouvernements bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution devraient, entre autres, assurer la formation de leurs agents, notamment sur le code de conduite et les règles internes anti-corruption, le Bureau de consultation et le régime de protection des lanceurs d'alerte, existants ou à venir. Par ailleurs, les gouvernements bénéficiaires de l'APD et leurs agences d'exécution doivent renforcer les capacités des agents responsables de la mise en œuvre des marchés publics, grâce à des sessions de formation et d'autres activités.

VIII Obligations des sociétés

Afin d'empêcher la fraude et la corruption dans les projets d'APD, toutes les sociétés impliquées dans ces derniers (Sociétés participantes) doivent prendre des mesures fermes en vue de prévenir et de lutter contre la fraude et la corruption.

La JICA exige que les Sociétés participantes respectent les « normes éthiques les plus strictes », exposées dans les textes suivants :

- Section 1.06, *Guidelines for the Employment of Consultants under Japanese ODA Loans*;
- Section 1.06, *Guidelines for Procurement under Japanese ODA; Loans*,
- Sections II-1-5 et III-1-3, *The Procurement Guidelines for the Japanese Grant Aid* ;
- Section 2, *Guideline for Ethics of Persons engaged in Activities of Japan International Cooperation Agency*'

Chaque Société participante doit développer son propre programme global de conformité afin d'assurer le respect des « normes éthiques les plus strictes ».

Les dispositions qui suivent doivent guider les Sociétés participantes dans la prise des mesures requises par la JICA. La JICA attend, de chaque Société participante, qu'elle prenne au sérieux la conformité et qu'elle mette en œuvre de manière proactive les mesures allant dans ce sens.

La JICA exige de toute société ayant fait l'objet d'exclusion, qu'elle prépare un plan de prévention de la récurrence des pratiques frauduleuses ou élabore un programme de conformité anti-corruption, comme condition de la levée d'une telle exclusion.

Le programme de conformité doit suivre les dispositions ci-dessous.

1. Conformité avec la législation anti-corruption de chaque pays partenaire

Comme mentionné dans la section IV-2 ci-dessus, offrir des avantages à des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions est interdit et les contrevenants sont soumis aux sanctions prévues par chaque pays, y compris le Japon. De plus, du fait que la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers de l'ONU exige que la communauté internationale prenne une position ferme et unie contre la corruption, et que certaines lois anti-corruption nationales s'appliquent extra-territorialement, chaque Société participante doit s'assurer que ses représentants et employés sont pleinement informés de ces lois et des efforts entrepris pour empêcher les pratiques frauduleuses.

2. Attitude de la direction à l'égard des mesures anti-corruption

Dans le cadre de ces efforts de lutte contre la fraude et la corruption, la direction de chaque Société participante doit s'assurer que sa politique anti-fraude et anti-corruption soit explicitée clairement dans sa charte d'entreprise et que ses représentants et employés en soient pleinement informés.

3. Structure organisationnelle de prévention de la corruption

Chaque Société participante doit mettre en place une structure organisationnelle permettant de prévenir et de réagir efficacement contre la fraude et la corruption. Les points qui suivent doivent être pris en compte lors de la mise en place de cette structure :

- Le service chargé du contrôle de la conformité doit être indépendant des services chargés des opérations commerciales, et il doit être en mesure de contrôler les activités de ces derniers ;
- La structure doit permettre de fournir en temps voulu des informations et des consultations à la direction générale de la société ;
- Un système de lancement d'alerte interne doit être établi dans le cas où la procédure ordinaire de signalement de la fraude et de la corruption ne fonctionne pas correctement ;
- Des conseillers (avocats, experts-comptables, etc.) peuvent être engagés pour collecter des informations sur les législations étrangères et guider la société dans ses pratiques.

4. Évaluation des risques et révision périodique

Avant de se lancer dans une opération commerciale, chaque Société participante doit se renseigner sur les risques auxquels elle pourrait être confrontée et prendre des actions concrètes pour faire face à ces risques, les réduire voire les éliminer. Une partie de cette évaluation doit porter sur l'analyse de la probabilité que ses représentants ou employés soient impliqués dans des pratiques frauduleuses et la prise de mesures adéquates en prévention. Il appartient de surcroît aux sociétés, pour les opérations intéressant des pays à fort risque de fraude et de corruption, de réviser en conséquence les mesures de précaution et de sécurité mises en place dans le cadre du développement de ces opérations.

Des informations comparatives sur le risque de fraude et de corruption lors d'opérations commerciales dans divers pays sont disponibles ci-dessous :

- Les indicateurs du rapport *Doing Business* de la Banque mondiale - <http://www.doingbusiness.org/> (en anglais) <http://français.doingbusiness.org/>
- Les indices de perception de la corruption de Transparency International - <http://www.transparency.org/research/cpi/> (en anglais) http://www.transparency-france.org/ewb_pages/i/indice_de_perception_de_la_corruption644.php

5. Formation des représentants et des employés

La JICA s'attend à ce que tous les responsables et employés des Sociétés participantes reçoivent une formation sur la prévention de la corruption. La formation doit être personnalisée en tenant compte de la fonction et de la position hiérarchique des participants à la formation. Enfin, elle doit inclure des informations pratiques telles que la manière de refuser une demande de rétribution personnelle émanant d'un agent public.

Il est également important de conserver des dossiers précis sur chaque programme de formation, comprenant notamment les questions abordées, le nombre de participants et le taux de participation, afin de permettre le suivi des efforts de la société en matière de prévention de la fraude et de la corruption.

6. Règles internes pour les représentants, les employés et les bureaux à l'étranger

Pour prévenir la fraude et la corruption, chaque Société participante doit établir des règles internes pour ses représentants et employés ainsi que pour ses bureaux à l'étranger, abordant les questions exposées ci-dessous. La JICA souhaite également que ces règles prévoient un plan de secours pour faire face à diverses éventualités (par exemple la désignation d'un suppléant disposant de l'autorité décisionnelle dans les situations exceptionnelles ou d'urgence).

- A. Le recrutement de conseillers/consultants locaux ;
- B. La possibilité de recruter ou non d'anciens agents publics, et si oui la procédure de recrutement associée ;
- C. La possibilité de faire ou non des dons aux personnes liées aux agences d'exécution, et la prise en charge ou non par la société des frais de déplacement de ces personnes ;
- D. Le traitement des paiements de facilitation (légal aux USA, mais illégal au Japon et au Royaume-Uni). Les lois différant selon les pays, cette question doit faire l'objet d'un soin particulier en considérant la situation du pays concerné ;
- E. Réalisation d'une due diligence concernant la société partenaire d'une joint-venture. Lorsqu'une joint-venture est envisagée, chaque Société participante doit collecter des informations générales sur la société partenaire potentielle, notamment sur l'historique de cette dernière en matière de corruption, ses opérations commerciales, ses performances antérieures, sa comptabilité/situation financière.

7. Traitement des joint-ventures

Plusieurs cas, entre autres, impliquent la réglementation des États-Unis en matière de pratiques frauduleuses à l'étranger (*US Foreign Corrupt Practices Act*), qui prévoit la sanction d'une société partie à une joint-venture du fait des pratiques frauduleuses d'une société partenaire (ou d'une de ses filiales). Il est donc conseillé de collecter des informations

sur le système de conformité d'une société partenaire avant de conclure un accord de joint-venture.

8. Réactions à la survenance d'une pratique frauduleuse

Si un cas de fraude ou de corruption survient malgré la mise en place des mesures précitées, une enquête interne devra être menée promptement et les faits litigieux rapportés tout aussi promptement aux autorités compétentes et à la JICA.

Il est exigé que, sous l'impulsion de sa direction générale, la Société participante concernée conduise une enquête appropriée afin de trouver la cause de la fraude ou de la corruption, prenne des mesures de prévention d'une récidive et révèle les informations une fois que les faits ont été confirmés.

S'il s'avère que l'enquête interne vienne à manquer d'objectivité et de fiabilité, notamment en cas de malversations graves, il est pertinent de mandater un comité tiers indépendant composé d'avocats/conseils extérieurs et de comptables publics pour mener une investigation sur l'incident rapporté. Par exemple, le cas de fraude ou de corruption en rapport avec un projet d'APD ayant été décelé en 2014 fut instruit et rapporté par un comité d'enquête indépendant.

Il est conseillé de mettre en place un programme d'urgence en cas de survenance de fraude et de corruption. La charte sur le comportement des entreprises (*Charter of Corporate Behavior & Its Implementation Guidance*), préparée par la Fédération japonaise des organisations économiques (*Japan Federation of Economic Organizations*), sera à ce titre utile.

9. Protection des lanceurs d'alerte

La loi de protection des lanceurs d'alerte (*Whistleblower Protection Act*) interdit à tout employeur de licencier ou de traiter de manière défavorable tout employé ayant rapporté, dans l'intérêt public, une possible violation des règles de droit par un opérateur économique.

Conformément à cette réglementation, les employés des Sociétés participantes ne doivent pas être traités de manière défavorable du fait de leur rapport interne d'une possible infraction commise au sein de la Société participante, ni du fait de leur rapport d'une possible infraction aux autorités ou au Bureau de consultation anti-corruption de la JICA. Ce faisant, les lanceurs d'alerte protègent non seulement l'intérêt public, mais aussi l'intérêt de la société elle-même. Ainsi, il est important que chaque Société participante stipule clairement dans son programme de conformité qu'elle ne traitera pas défavorablement un employé lanceur d'alerte. Une telle politique doit également être appliquée au sein des bureaux à l'étranger de cette société.

10. Élaboration d'un système de contrôle interne

Chaque Société participante doit créer un système de contrôle interne effectif, consistant à intégrer dans les opérations et à mettre en œuvre au sein de l'organisation des procédures pour atteindre les objectifs suivants : efficacité et rendement des opérations, crédibilité des rapports financiers, conformité avec les lois et règlements, préservation des actifs. La JICA considère que la mise en place d'un tel système au sein d'une organisation doit contribuer à prévenir la corruption en permettant de réduire la probabilité de pratiques frauduleuses du fait de confier à plus d'un département la responsabilité de conclure les contrats, de payer les dépenses, de s'engager dans des opérations commerciales, etc. Bien que de grandes sociétés disposent de départements spécifiquement responsables de la surveillance des contrôles internes, le type de système approprié à une société dépend de sa taille. Il est donc nécessaire que chaque Société participante prenne en compte les risques auxquels elle fait face et institue un système lui permettant de réagir face à ces risques.

Bien qu'il puisse être parfois difficile pour les PME de se conformer à toutes les exigences précitées tout en déployant des efforts pour étendre leurs opérations à l'étranger, elles doivent néanmoins s'y atteler progressivement, en commençant par formuler une politique d'entreprise stricte à l'égard de la fraude et de la corruption et par sensibiliser leurs effectifs. Ces PME pourraient rencontrer quelques problèmes concernant notamment l'obtention d'informations pertinentes à l'étranger, l'atténuation des risques de fraude ou de corruption, ou encore leur aptitude à adopter une position ferme contre ces pratiques. Dans ces cas, chaque Société participante pourra non seulement s'adresser au Bureau de consultation anti-corruption de JICA, mais aussi devenir membre de l'organisation professionnelle pertinente et traiter ces problèmes en conformité avec les politiques de cette organisation.