



LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL EN PRATIQUE

En terrain minier

Mesures de diligence raisonnables pour garantir l'intégrité des attributions de licences dans les industries extractives

Cari L. Votava, Jeanne M. Hauch et Francesco Clementucci



LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL EN PRATIQUE

En terrain minier

**Mesures de diligence raisonnables
pour garantir l'intégrité des
attributions de licences dans les
industries extractives**

CARI L. VOTAVA, JEANNE M. HAUCH
ET FRANCESCO CLEMENTUCCI



© 2019 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale
1818 H Street NW,
Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : www.worldbank.org

Certains droits réservés

1 2 3 4 22 21 20 19

La publication originale de cet ouvrage est en anglais sous le titre de *License to Drill* en 2018. En cas de contradictions, la langue originelle prévaudra.

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Rien de ce qui figure dans le présent ouvrage ne constitue ni ne peut être considéré comme une limitation des privilèges et immunités de la Banque mondiale, ni comme une renonciation à ces privilèges et immunités, qui sont expressément réservés.

Droits et autorisations



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/> Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source – L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Votava, Cari L., Jeanne M. Hauch et Francesco Clementucci. 2019. *En terrain minier : Mesures de diligence raisonnables pour garantir l'intégrité des attributions de licences dans les industries extractives*. Le développement international en pratique. Washington, DC : La Banque mondiale. DOI : 10.1596/978-1-4648-1424-2. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traductions – Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage le déni de responsabilité suivant : *Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. La Banque mondiale ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qu'elle pourrait contenir.*

Adaptations – Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : *Cet ouvrage est une adaptation d'une oeuvre originale de la Banque mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale.*

Contenu tiers – La Banque mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences doivent être adressées à World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street, NW Washington, DC, 20433, USA ; courriel : pubrights@worldbank.org.

ISBN: 978-1-4648-1424-2

DOI: 10.1596/978-1-4648-1424-2

Conception de la page de couverture : Debra Naylor / Naylor Design Inc.

Photo de couverture: © 1971yes/bigstockphoto.com. Reproduite avec l'autorisation. Autorisation nécessaire pour toute autre utilisation.

Table des matières

Avant-propos *vii*

Préface *ix*

Remerciements *xi*

À propos des auteurs *xiii*

Abréviations *xv*

Introduction **1**

Le potentiel d'un meilleur contrôle d'intégrité 3

Présentation générale 6

Notes 7

Références 7

CHAPITRE 1 **Présentation des concepts élémentaires en matière d'octroi de licences** **9**

Définition des secteurs critiques 9

Aperçu des contrôles d'intégrité 12

Personnes politiquement exposées : un enjeu transversal 14

L'octroi de licences comme fonction de contrôle 15

Examens d'intégrité, financier et technique 17

Octroi de licences et marchés publics 18

Notes 20

Références 20

CHAPITRE 2 **Évaluation des risques** **23**

Ciblage des ressources : une approche axée sur les risques 24

Établissement du profil de risque 25

Diagrammes des contrôles d'intégrité 29

Références 31

CHAPITRE 3 **Bénéficiaire effectif** **33**

Détermination des bénéficiaires effectifs 35

Vérification et documentation du bénéficiaire effectif 37

Qui faut-il vérifier ? 39

Déclaration publique des informations sur le bénéficiaire effectif 40

Notes 41

Références 42

CHAPITRE 4 **Antécédents criminels et judiciaires** **43**

Vérification des antécédents criminels 45

Vérification des sanctions civiles ou administratives 47

	Stratégies rentables pour les vérifications des antécédents	49
	Suivi en cas d'éléments négatifs	56
	Notes	61
	Références	62
CHAPITRE 5	Conflits d'intérêts	63
	Définition des types de conflits d'intérêts	63
	Les conflits d'intérêts dans le contrôle d'intégrité	64
	Conflits d'intérêts : agents ayant un rôle dans l'octroi de licences	67
	Mise en œuvre de la politique sur les conflits d'intérêts	71
	Stratégies en cas de détection de conflits d'intérêts éventuels	72
	Aspects administratifs et juridiques du système de gestion des conflits d'intérêts	75
	Notes	77
	Références	77
CHAPITRE 6	Cadre politique et juridique	79
	Responsabilités et garanties	80
	Échange d'information, accès public et confidentialité	85
	Personnes politiquement exposées	87
	Autorisation, certification et notification des évaluations	89
	Procédures de recours administratif	89
	Calendrier des vérifications	90
	Notes	90
	Références	90
CHAPITRE 7	Mise en œuvre du processus de réglementation	93
	Étape 1 : Réception des demandes et examen des demandes précédentes	94
	Étape 2 : Évaluation initiale des risques et diligence raisonnable de base	95
	Étape 3 : Vérifications approfondies des antécédents et diligence raisonnable supplémentaire	96
	Étape 4 : Évaluation finale des risques	97
	Étape 5 : Conclusion et notification	97
	Séquence des contrôles d'intégrité	98
	Analyse des informations négatives	99
	Mise en œuvre efficace du système de contrôle d'intégrité	103
	Notes	105
	Références	106
CHAPITRE 8	Documentation et surveillance de l'efficacité	107
	Documentation interne	107
	Surveillance de la qualité des titulaires de licence existants	109
	Contrôles d'intégrité efficaces et rentables de l'intégrité	110
	Surveillance des décisions en matière d'évaluation des risques	111
	Surveillance de l'efficacité de la réglementation	112
	Notes	115
	Références	116
CHAPITRE 9	Recommandations pour améliorer le système	117
	Recommandations	117
	Aperçu thématique : un système d'intégrité efficace	119
ANNEX A	Ressources pour en savoir plus sur le bénéficiaire effectif	123
ANNEX B	Sites web, par pays, répertoriant les sociétés exclues	127
ANNEX C	Recherche et utilisation d'un formulaire 10-K ou 10-Q de la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis	131
ANNEX D	Ressources sectorielles	135
ANNEX E	Identification des pays et des personnes à haut risque	137

ANNEX F	Ressources supplémentaires sur les conflits d'intérêts	139
ANNEX G	Exigence ITIE 2.5 sur la déclaration du bénéficiaire effectif	141
ANNEX H	Recherches par chaînes de caractères	143
ANNEX I	Companies House du Royaume-Uni - Registre des sociétés et administrateurs	149
ANNEX J	Données des registres de sociétés	151
	Glossaire	153

Encadrés

I.1	Convention des Nations Unies contre la corruption	5
I.2	Initiative pour la transparence dans les industries extractives	5
I.3	Groupe d'action financière	6
1.1	Quels facteurs rendent un secteur « critique » ?	10
1.2	Points de vulnérabilité de la chaîne de valeur des industries extractives	16
2.1	Facteurs de risque courants liés à l'octroi de licences	28
3.1	Signaux d'alarme indiquant des bénéficiaires effectifs dissimulés	39
4.1	Ressources sur les procédures de certificat de bonne conduite	47
4.2	Dépôts réglementaires consultables, Australie	49
4.3	Conseils pratiques pour obtenir des informations sur les sociétés	56
5.1	Conflits d'intérêts réels, apparents et éventuels	64
5.2	Types de conflits d'intérêts et réponses : trois exemples	65
5.3	Formulaire de déclaration des conflits d'intérêts pour les agents publics	69

Figures

1.1	Systèmes d'octroi de licences défectueux	4
1.1	Chaîne de valeur des industries extractives	16
1.2	Composantes des examens des marchés publics	18
2.1	Organigramme des contrôles d'intégrité	30
3.1	Organigramme de propriété de société	38
4.1	Réseaux sociaux à vérifier	52
5.1	Relations présentant des conflits d'intérêts	67
7.1	Signaux d'alarme courants lors des contrôles d'intégrité	96
8.1	Organigramme : L'efficacité de la réglementation soutient la productivité du secteur	108

Tableaux

1.1	Informations spécifiques examinées dans le cadre des trois composantes de l'évaluation de l'octroi de licences	19
2.1	Système axé sur les risques à plusieurs niveaux pour évaluer la profondeur des vérifications des antécédents	28
2.2	Carte thermique des niveaux de risque par type de demandeur de licence	29
3.1	Entités juridiques complexes : types de preuve du bénéficiaire effectif et documents sources possible à demander	36
3.2	Identifiants des personnes physiques et morales	40
4.1	Options de termes de recherche par mot-clé	51
4.2	Liste de vérification pour les personnes physiques	57
4.3	Liste de vérification pour les personnes morales	59
5.1	Sélection d'initiatives internationales et nationales pour déterminer le bénéficiaire effectif	66
5.2	Interdictions et mécanismes d'application relatifs aux conflits d'intérêts	68
6.1	Cadres juridiques efficaces et inefficaces d'un système d'octroi de licences	84
6.2	Exigences ITIE 2, 3 et 4	86
7.1	Étapes de la séquence des contrôles d'intégrité	94
8.1	Indicateurs d'évaluation de la qualité	109
8.2	Évaluation de la conformité technique et de l'efficacité de la mise en œuvre	112
8.3	Méthodologie de surveillance et d'évaluation du cadre juridique et de l'efficacité de la mise en œuvre	113

Avant-propos

La corruption constitue un défi majeur dans l'atteinte des objectifs du Groupe de la Banque mondiale consistant à mettre fin à la pauvreté extrême d'ici 2030 et à renforcer la prospérité partagée des 40 % les plus pauvres des pays en développement. Les entreprises et les particuliers versent environ 1,5 billion de dollars en pots-de-vin chaque année, soit dix fois la valeur de l'aide au développement international. Des études montrent qu'une part importante des flux financiers illicites provient de secteurs hautement réglementés, tels que les industries extractives, qui sont ensuite blanchis par l'intermédiaire du secteur financier.

Les obligations en matière de divulgation de la propriété réelle de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) sont conçues pour que les systèmes de réglementation incluent des garanties efficaces d'intégrité et de transparence afin de réduire les risques de corruption. Cette présente publication complète les outils disponibles pour aider les responsables et les experts à renforcer l'intégrité des systèmes d'attribution de licences dans le secteur extraction.

Les pays qui disposent d'une volonté politique, de capacités et de ressources suffisantes éprouvent très peu de difficulté à mettre en œuvre des systèmes efficaces pour se conformer aux exigences de l'ITIE afin de divulguer publiquement l'identité des propriétaires véritables et des personnes politiquement exposées (PPE). Cependant, les pays où les problèmes de capacité et de ressources empêchent une bonne gouvernance et où la volonté politique est insuffisante, font face à des défis plus difficiles. Dans ces environnements, il est plus probable que les acteurs corrompus soient en mesure de trouver des moyens de créer l'illusion de conformité technique tout en préservant les failles qui permettent la corruption.

Le respect total et effectif des exigences de divulgation de la propriété réelle de l'ITIE n'éliminera pas complètement la corruption dans le secteur extractif. Mais l'on espère que cela incitera les fonctionnaires à prendre de meilleures décisions en matière d'attribution de licences et aidera la société civile à jouer un rôle plus important pour tenir les fonctionnaires responsables de la gouvernance responsable du lucratif secteur extractif. Nous devons également nous concentrer sur le renforcement des systèmes et des procédures permettant un échange d'informations transfrontalier efficace entre les responsables de la réglementation du secteur.

Nous reconnaissons qu'il y a beaucoup de travail à faire. En nous concentrant sur l'amélioration de l'intégrité et de la transparence d'un secteur particulièrement vulnérable à la corruption, nous espérons progresser dans la lutte mondiale contre les flux financiers illicites. Ces flux perpétuent la pauvreté et empêchent les pays de mobiliser des ressources pour financer des services publics essentiels tels que l'éducation, la santé et les infrastructures. Nous tous, organisations internationales, donateurs, pays en développement, sociétés multinationales et société civile, devons-nous assurer que les pays en développement disposent des ressources nécessaires pour financer leur propre développement.

Ceyla Pazarbasioglu
Vice-président, Croissance équitable, Finances et Institutions
La Banque mondiale

Préface

La réduction de la corruption dans les industries extractives est désormais une priorité absolue des programmes de développement dans le monde. En effet, ce type de corruption peut entraver le développement économique et contribuer à la prolifération de flux financiers illicites (FFI) de manière significative. Mais ce type de corruption peut se révéler difficile à combattre : Réduire la corruption dans le secteur extractif requiert, en effet, non seulement une transparence accrue mais également une amélioration de la qualité et de l'efficacité de la gouvernance réglementaire pour éviter les vides juridiques que pourraient facilement exploiter les agents publics corrompus. Selon Al-Kasim, Søreide et Williams (2008, 8), « De nombreux pays ont constaté à quel point l'octroi de quelques avantages à un petit nombre de décideurs peut nuire à tout un secteur et entraver l'amélioration du niveau de vie de toute une population. C'est pourtant ce que représente souvent la corruption : des avantages relativement modestes dans le monde personnel des fonctionnaires et des hommes politiques qui suffisent à modifier les décisions qu'ils prennent en tant que représentants de l'État ».

Nous espérons que ce manuel contribuera à identifier les bonnes pratiques nécessaires à la réduction des risques de corruption dans les industries extractives. La corruption peut intervenir en de nombreux points de la chaîne de valeur des industries extractives, mais les décisions d'octroi de licences figurent parmi les plus exposées. Ce manuel se concentre donc sur le processus d'octroi de licences, car les pays ne peuvent tirer un quelconque bénéfice d'opérations résultant de l'attribution de licences d'exploitation ou de la négociation de contrats de concession par des personnes corrompues. Ce manuel adapte ainsi le concept « de compétence et d'honorabilité » (« fit and proper »), reconnu par les Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace (Comité de Bâle sur le contrôle bancaire 2012), à l'octroi de licences dans les industries extractives afin d'améliorer la qualité et l'intégrité des nouveaux entrants sur le marché. Ce concept, connu des superviseurs financiers sous le nom de Principe fondamental 5 de Bâle sur l'agrément,¹ est depuis longtemps considéré par ceux-ci comme étant essentiel à une supervision financière responsable, en raison du rôle capital du secteur dans les domaines de la santé économique et de la stabilité financière des économies nationales.

Le principe « de compétence et d'honorabilité » exige simplement des vérifications systématiques et approfondies des antécédents des soumissionnaires (les « demandeurs »), et notamment de consigner l'identité

des bénéficiaires effectifs afin de réduire le risque que des criminels ou des personnes susceptibles de se livrer à des activités abusives ou contraires à l'éthique puissent acquérir une licence ou un intérêt majoritaire dans une entité titulaire d'une licence. Dans les pays où les industries extractives sont essentielles au développement économique, l'évaluation de la compétence et de l'honorabilité des demandeurs de licence et l'identification des bénéficiaires effectifs peuvent être des outils utiles pour améliorer.

L'importance d'identifier et de consigner les bénéficiaires effectifs des entités qui opèrent dans les industries extractives a également été reconnue par l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) dans le cadre de l'exigence ITIE 2 (adoptée en 2016; voir l'encadré I.2 de l'introduction), qui oblige les pays à déclarer publiquement l'identité des bénéficiaires effectifs (ITIE 2016). Sur le plan opérationnel, la divulgation de l'identité des bénéficiaires effectifs nécessite tout d'abord de les identifier, puis de vérifier leur identité, ce qu'il est préférable de faire avant l'octroi de licences.

Il faut toutefois reconnaître qu'une évaluation efficace de la compétence et de l'honorabilité des demandeurs et une conformité technique avec les exigences ITIE n'éliminera pas la corruption dans les industries extractives si d'autres garanties importantes visant à assurer la responsabilisation et la transparence sont inefficaces. Lorsque les agents ne justifient pas (ou ne peuvent pas justifier) des décisions d'octroi de licences, le risque de corruption risque d'être élevé, au bénéfice de ceux qui sont plus intéressés par le contournement des lois et l'enrichissement personnel que par le développement des industries extractives d'intérêt national. Bien que la mise en œuvre effective des normes internationales et des bonnes pratiques puisse contribuer à renforcer la transparence, la société civile doit jouer un rôle important pour faire en sorte que les agents rendent compte des décisions relatives à l'octroi de licences qui concernent des biens nationaux importants. Comme cela a été dit, *la fonction politique la plus importante est celle du simple citoyen*.

Beaucoup de travail reste cependant à faire. Nous espérons que ce manuel sera utile aux fonctionnaires et aux experts qui souhaitent améliorer la qualité et la transparence de la gouvernance réglementaire des industries extractives et nous nous félicitons des contributions de tous pour faire progresser les connaissances mondiales et locales dans cet important domaine.

NOTE

1. Principe fondamental de Bâle pour un contrôle bancaire efficace n° 5 : agrément, https://www.bis.org/publ/bcbs230_fr.pdf.

RÉFÉRENCES

- Al-Kasim, Farouk, Tina Søreide et Aled Williams. 2008. *Grand Corruption in the Regulation of Oil*. U4 Issue 2:2008. <https://www.cmi.no/publications/file/3034-grand-corruption-in-the-regulation-of-oil.pdf>.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. 2012. « Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace. » Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016. « Exigence ITIE 2 : Cadre légal et institutionnel, y compris octroi des licences. » Dans *La Norme ITIE 2016*. Oslo : ITIE. https://eiti.org/sites/default/files/documents/french_eiti_standard_3.pdf.

Remerciements

Ce volume n'aurait pu voir le jour sans les efforts dédiés et le généreux soutien des nombreuses personnes avec lesquelles nous avons eu le grand plaisir de collaborer, notamment:

Nathaniel Adams, Daniel Kwabena Boakye, Victor Boakye-Bonsu, Boubacar Bocoum, Lisa Bostwick, Parminder Brar, Jean Pierre Brun, Lisa Caripis, Pierre-Laurent Chatain, Allan Dunstant Odulami Cole, Michael Corlett, Marc DeFrancis, Ousmane Deme, Hortense Derrien, Cheikh M'Backe Fall, Anusree Garg, Errol Graham, Collista Jean Harris, Suzhe Jia, Fatu Karim-Turay, Daniel Kaufmann, Henry Kerali, Sheila Khama, Sergiy Kulyk, Smile Kwawukume, Bryan Christopher Land, Daniele La Porta, Larisa Leshchenko, Olivier Longchamp, Shervin Majlessi, Kemoh Mansaray, Yira Mascaro, Mark Mattner, Cedric Mousset, Donald Mphande, Marie Madeleine Ndaw, Eugene Norman, Remi Pelon, Anwar Ravat, Alexandra Readhead, Sven Ulrich Renner, Dyveke Rogan, Eleanor Ross, Ivana Rossi, Kathrin Russner, Ines Schjolberg, Sheikh Alhaji Yayah Sesay, James Seward, Christopher Gilbert Sheldon, Yara Esquivel Soto, Klaudio Stroligo, Victoria Wandera Taaka, Juliane Weymann, Pablo Valverde, Emile van der Does, Carlos Leonardo Vicente, Keesook Viehweg, Erica Westenberg, Sahr Wonday et Yihong Zhang.

À propos des auteurs

Cari Votava est spécialiste du secteur financier au sein de l'unité Intégrité des marchés financiers de la Banque mondiale. Elle possède plus de 30 ans d'expérience en droit et réglementation financiers et internationaux, en matière de prévention de la corruption et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). Elle est titulaire d'un LL.M. de la London School of Economics et d'un J.D. de Notre Dame Law School et est reconnue comme une experte mondiale sur le plan politique, juridique et technique en matière de LBC/FT, d'État de droit, de déclaration de patrimoine et d'autres systèmes de prévention de la corruption. Elle a conçu et mis en œuvre des projets d'assistance technique innovants dans des pays du monde entier et est reconnue pour son travail dans des États fragiles et touchés par des conflits.

Jeanne M. Hauch est vice-présidente et conseillère juridique de Millennium Challenge Corporation, une agence de développement international du gouvernement américain. Elle a fait ses études à Yale Law School et à Woodrow Wilson School à l'université de Princeton. Par la suite, elle a été boursière Fulbright en France et a été adjointe judiciaire à la Cour suprême des États-Unis. De 2009 à 2017, elle a travaillé à la Banque mondiale, en se concentrant sur la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, notamment au sein des unités Intégrité des marchés financiers et Recouvrement des avoirs volés (StAR). Elle a également été conseillère auprès du Fonds monétaire international et est membre du corps professoral de la faculté de droit de l'université George Washington. Avant de rejoindre la Banque mondiale, elle était procureure fédérale des États-Unis, spécialisée dans les questions internationales.

Francesco Clementucci est un juriste expérimenté en matière d'éthique et de lutte contre la corruption. Il a exercé les fonctions de juriste auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, de l'ambassade des États-Unis en Italie et de la Commission européenne, ainsi que d'observateur électoral de l'Union européenne au Venezuela. En 2010, il a rejoint la Banque mondiale, où il collabore avec différentes unités (telles que Intégrité des marchés financiers, Recouvrement des avoirs volés, Gouvernance mondiale, et Intégrité) sur des activités liées à la lutte contre la corruption, la réforme de l'administration publique et

la LBC/FT. Il conseille également d'autres organismes nationaux, des organisations internationales (telles que l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) et des organisations non gouvernementales (Transparency International) en matière de développement juridique, de déclaration de patrimoine, d'intégrité, de la norme ISO 37001, de transparence et de crimes économiques.

Abréviations

CDI	conflit d'intérêts
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
CRF	cellule de renseignements financiers
EE	entreprise d'État
FAR	Federal Acquisition Regulation (États-Unis)
FFI	flux financier illicite
GAFI	groupe d'action financière
IDE	investissement direct étranger
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LBC/FT	lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PA	protocole d'accord
PAPE	premier appel public à l'épargne
PI	personne d'influence
PIB	produit intérieur brut
PPE	personne politiquement exposée
PRA	Prudential Regulation Authority (Royaume-Uni)
SEC	Securities and Exchange Commission (États-Unis)
UE	Union européenne

Dans ce rapport, tous les montants sont en dollars américains, sauf indication contraire.

Introduction

Il peut sembler invraisemblable que l'octroi de quelques avantages à un petit nombre de décideurs puisse nuire à tout un secteur et entraver l'amélioration du niveau de vie de toute une population. C'est pourtant ce que représente souvent la corruption.

— Al-Kasim, Farouk, Tina Søreide et Aled Williams,
Grand Corruption in the Regulation of Oil, U4 Issue

Pour de nombreux pays, les ressources naturelles constituent des biens nationaux importants. Dans les pays riches comme dans les pays pauvres, ces secteurs présentent le potentiel de transformation nécessaire pour soutenir le développement économique et la stabilité politique, tout en contribuant à la prospérité nationale. Cependant, le « paradoxe de la malédiction des ressources » veut que les pays riches en ressources affichent souvent des niveaux de développement économique inférieurs à ceux des pays pauvres en ressources ce qui suggère que les secteurs des ressources naturelles peuvent être très sensibles à la corruption dans les pays dont les économies en dépendent largement.

Bien que les causes de la corruption puissent être complexes, il est généralement admis que les systèmes de gouvernance réglementaire non transparents, dotés de faibles institutions de surveillance et de répression, créent un environnement propice à la recherche de rente et à la corruption (Mlachila et Ouedraogo, 2017). En outre, la captation illicite de ressources provenant d'industries extractives lucratives peut favoriser l'enrichissement illicite des élites politiques engendrant ainsi violence et tensions politiques. (Marc, Verjee et Mogaka 2015, xvi, 83–84). Inversement, les risques qui lient l'abondance des ressources au niveau de vulnérabilité peuvent être atténués si le fonctionnement des institutions de réglementation se fonde sur les principes reconnus de transparence et de gouvernance démocratique, et si des systèmes de répression efficaces limitent l'utilisation abusive et la mauvaise affectation de la manne provenant des matières premières (Mlachila and Ouedraogo 2017, 22).

Cependant, la nature unique des secteurs des ressources naturelles et de l'extraction rend la corruption dans la gestion et la gouvernance de ces secteurs particulièrement difficile à démanteler, a fortiori à atténuer. Ces défis sont entravés dans les pays dotés de systèmes de gouvernance réglementaire faibles et non transparents et où les garanties d'intégrité qui exigeraient une transparence

règlementaire et financière ainsi qu'une responsabilisation importante manquent cruellement. Dans de tels environnements, les coûts et les risques liés à l'exploration et à l'extraction tendent à être élevés, contribuant à faire fuir les investisseurs responsables et compliquant ainsi davantage le développement économique des secteurs des ressources naturelles.

De plus, le manque de transparence dans l'octroi de licences perpétue une « culture de l'enveloppe brune », qui peut facilement compromettre le développement productif des secteurs des ressources naturelles et de l'extraction, en privant un pays d'avantages importants tels que l'optimisation des rendements économiques, la protection de l'environnement et l'autonomisation des travailleurs (voir GIATOC et Levin 2017, 5, 13). La corruption peut ainsi nuire à la capacité des industries extractives de contribuer à l'économie globale.

Depuis plus de dix ans, des efforts importants ont été déployés pour déterminer et échanger les bonnes pratiques en matière de gouvernance réglementaire et de transparence dans ces secteurs. La richesse que peuvent générer des industries extractives bien réglementées peut favoriser une prospérité partagée et contribuer à la réduction de la pauvreté. Ce manuel portera sur le secteur de l'extraction plutôt que sur les autres secteurs de ressources naturelles et décrira les méthodes permettant d'améliorer le processus d'octroi de licences, en vue d'optimiser la qualité des nouveaux venus et d'améliorer la transparence au tout début de la chaîne de valeur de l'extraction. Il propose également des options pour effectuer des contrôles de diligence raisonnable en matière d'intégrité concernant l'octroi de licences dans les industries extractives, ce qui contribue à une gestion et à une réglementation responsables.

Au sens large, les secteurs des ressources naturelles englobent tous les matériaux et substances présents dans la nature et pouvant être utilisés à des fins économiques, comme par exemple les minéraux, les forêts, l'eau et les terres fertiles. Le secteur extractif comprend généralement l'extraction minière, l'exploitation de carrières et l'extraction de pétrole et de gaz, dont l'exploitation est effectuée sur la base d'un contrat de licence ou de concession.

Le terme « licence » est pris ici dans un sens général et renvoie à un permis délivré par une autorité autorisant une personne ou une entreprise à exercer une activité, dans des limites déterminées. Avant d'accorder ou de renouveler les licences, il est essentiel de savoir exactement qui en est le bénéficiaire potentiel. Lorsque ces licences sont attribuées à des personnes irresponsables, les secteurs concernés peuvent être gravement affectés. Un processus d'octroi de licences efficace et transparent peut permettre d'écarter ces personnes. Par conséquent, ce manuel propose des solutions efficaces et peu coûteuses pour mettre en œuvre des *contrôles d'intégrité* permettant d'évaluer les titulaires de licence potentiels et d'ainsi réduire les risques de corruption.

Le contrôle d'intégrité est le processus permettant de déterminer si un demandeur de licence peut présenter un risque pour un secteur, à partir d'une évaluation du bénéficiaire effectif ; de ses antécédents criminels, civils et réglementaires ; et des conflits d'intérêts de ce demandeur.

Un *bénéficiaire effectif* est la ou les personnes physiques qui possède(nt) l'entité juridique, la contrôle(nt) ou bénéficie(nt) de ses actifs. Pour évaluer le niveau de risque du bénéficiaire effectif d'un titulaire de licence potentiel, il est d'abord nécessaire d'identifier la personne au moyen de processus internes clairs qui permettent de vérifier l'identité du demandeur de licence et du bénéficiaire effectif. Une fois que son identité est confirmée, la réputation et les antécédents du demandeur peuvent être évalués pour déterminer son aptitude à détenir une

- **bénéficiaire effectif**

la personne physique qui en dernier lieu possède ou contrôle une entité juridique ou bénéficie de ses actifs.

- **personnes politiquement exposées (PPE)**

personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques, par exemple les chefs d'État, les politiciens de haut rang, les magistrats et militaires de haut rang, et les hauts responsables de partis politiques.

licence cruciale et le bien-fondé de sa demande. Un bon système de contrôle de l'intégrité est également utile pour identifier les *personnes politiquement exposées* (PPE), c'est-à-dire les personnes dont les antécédents ne montrent pas nécessairement de preuve d'incompétence en tant que telle, mais qui seraient plus susceptibles de présenter des risques pour la réputation ou des conflits d'intérêts, car elles se sont vu confier des fonctions publiques importantes. Par exemple, les chefs d'État ou de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts fonctionnaires du gouvernement, de la justice ou de l'armée, les dirigeants de sociétés d'État, et les hauts responsables de partis politiques. Les relations d'affaires avec des membres de la famille ou de proches collaborateurs des PPE pourraient également comporter des risques pour la réputation.¹

Reconnaissant que chaque industrie extractive diffère d'un pays à l'autre en matière de risques, de cadres juridiques et réglementaires, de systèmes et de procédures, ce manuel vise à énoncer des principes communs qui peuvent être facilement adaptés et intégrés aux systèmes existants.

LE POTENTIEL D'UN MEILLEUR CONTRÔLE D'INTÉGRITÉ

Plus d'opportunités économiques

Les avantages potentiels d'un meilleur contrôle d'intégrité peuvent être illustrés par quelques exemples de graves conséquences économiques pouvant résulter d'un système d'octroi de licence qui ne permet pas d'identifier les risques liés à une conduite criminelle, à un manque d'expérience professionnelle antérieure ou à un statut particulier, comme celui d'une personne politiquement exposée (PPE) par exemple. Dans chacun des cas illustrés à la figure I.1, un système de contrôle d'intégrité approfondi aurait pu donner de meilleurs résultats.

Il n'est pas surprenant que la corruption se développe dans les secteurs où le potentiel de profit et les risques sont élevés. Les secteurs critiques dans lesquels l'investigation des nouveaux venus sur le marché n'est pas la priorité des organismes de réglementation ont tendance à attirer les gens mal intentionnés. La corruption, la fraude et la fraude fiscale empêchent un secteur de contribuer à l'économie et de soutenir une prospérité partagée. Les pertes de revenus potentielles peuvent être énormes, étant donné qu'en 2011-2013, le commerce du pétrole représentait à lui seul plus de la moitié des budgets publics des 10 principaux pays d'Afrique subsaharienne (OCDE 2016).

Dans une étude de 2014, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime qu'environ un cas de corruption transnationale sur cinq concerne les industries extractives (OCDE 2014, 8). Le rapport sur la typologie de 2016 de l'OCDE intitulé *Corruption in the Extractive Value Chain* conclut qu'« une corruption à grande échelle impliquant des hauts fonctionnaires a été observée dans l'attribution des droits miniers, pétroliers et gaziers, l'achat de biens et de services, le négoce de matières premières, la gestion des revenus via des fonds de ressources naturelles et les dépenses publiques » (OCDE 2016, 10).

L'OCDE estime que la corruption dans les industries extractives s'élève à environ 21 %, représentant ainsi le pourcentage le plus élevé des 15 secteurs évalués (OCDE 2014, 27). Bien que la réduction des risques de corruption à travers les systèmes de gouvernance puisse constituer un objectif à long terme, l'exclusion des acteurs potentiels du marché dont les activités antérieures indiquent qu'ils posent des risques graves pour les industries extractives sujettes

FIGURE I.1

Systèmes d'octroi de licences défectueux

**En 2011, 1,1 milliard USD
a été payé pour un grand
champ pétrolière en
Afrique de l'Ouest**

DONT LES PRODUITS ONT ÉTÉ AMASSÉS
PAR UNE ENTREPRISE APPARTENANT
SECRÈTEMENT À UN ANCIEN
MINISTRE DU PÉTROLE

https://humanrightscommission.house.gov/sites/humanrightscommission.house.gov/files/documents/Shell_misadventures_in_Nigeria_0.pdf

**Le gouvernement attribue des droits
miniers à une entreprise dépourvue
d'expérience et de qualifications
dans ce secteur (2012)**

Un tollé général a éclaté lorsque des rapports ont
révélé que la société n'a pas satisfait aux critères de
sélection énoncés par le Comité ministériel

<http://allafrica.com/stories/201212271026.html>

**Un pays censé détenir 24 mille milliards de
dollars en ressources naturelles perd environ
1,36 milliard de revenus (2010-2012)**

en raison de la vente d'actifs miniers sous-évalués au
profit d'investisseurs étrangers enregistrés dans
des centres off-shore

http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf

à la corruption contribuera grandement à réduire la corruption à court terme. En sus de ce premier objectif, un contrôle efficace de l'intégrité peut aider les pays à respecter leurs engagements de mettre en place des mesures de prévention de la corruption en vertu d'autres obligations, telles que celles énoncées dans la Convention des Nations Unies contre la Corruption (encadré I.1).²

Un contrôle efficace de l'intégrité dans l'octroi de licences relatives aux industries extractives est susceptible d'améliorer la transparence dans ces secteurs, ce qui peut attirer les investisseurs responsables et aider les pays à se conformer aux normes internationales émergentes telles que les exigences de déclaration du bénéficiaire effectif de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) — voir encadré I.2.³ Ces exigences reposent sur la reconnaissance du fait que les risques de corruption, pouvant inclure le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale, s'aggravent lorsque la véritable identité des personnes qui détiennent les droits légaux d'extraire du pétrole, du gaz et des minéraux est dissimulée derrière une chaîne de personnes morales (ITIE 2015, 2). Ainsi, la déclaration publique de l'identité des titulaires de licence des industries extractives et de leurs bénéficiaires effectifs est devenue une norme importante pour améliorer la transparence dans ces secteurs. Bien que l'identification du bénéficiaire effectif puisse paraître

difficile et coûteuse lorsque l'information se trouve à l'étranger, de nouvelles initiatives aident à identifier de nouvelles solutions et de nouveaux outils facilitant et simplifiant le processus.⁴

Réduction des flux financiers illicites

Un autre avantage d'un contrôle efficace de l'intégrité est la possibilité de réduire les flux financiers illicites (FFI), qui comprennent les flux transfrontaliers de fonds illicites (mouvements transfrontaliers de capitaux et d'avoirs illégalement gagnés, transférés ou utilisés) et les activités sous-jacentes qui génèrent les flux (Banque mondiale 2016).

Les produits illicites sont générés de nombreuses manières dans les industries extractives – par exemple, par le biais de la fraude fiscale, de la fraude, de la corruption, du vol ou de l'utilisation d'une licence d'extraction comme couverture pour blanchir les produits illicites d'une activité criminelle. Selon une étude récente de la Banque mondiale, « Les capitaux et les activités ayant un lien évident avec l'illegalité – la corruption, l'exploitation illégale de ressources naturelles, la contrebande et le trafic, le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et la fraude dans le commerce international – relèvent des FFI » (Banque mondiale 2016, 2).

Empêcher les acteurs corrompus d'entrer dans les industries extractives grâce à un meilleur contrôle d'intégrité dans le processus d'octroi de licences peut significativement endiguer les FFI. Les études analysant les sources des FFI révèlent qu'une part notable d'entre eux transite à travers des secteurs fortement réglementés, tels que l'extraction et les finances, et que ces FFI peuvent peser lourdement sur les ressources des pays en développement (Banque mondiale 2016, 3). Les FFI minent les ressources de l'économie d'un pays en développement et entravent sa capacité à financer les objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. L'Afrique est particulièrement touchée. La Banque africaine de développement a estimé que le continent a perdu plus de mille milliards de dollars depuis les années 1980, ce qui en fait un « créancier net » du monde (Banque mondiale 2016, 3).

Une plus grande transparence financière

Il existe un consensus croissant sur le fait que les FFI générés par la corruption pourraient être réduits en améliorant la transparence financière.⁵ Les principes de transparence financière généralement reconnus peuvent atténuer les risques

ENCADRÉ 1.1

Convention des Nations Unies contre la corruption

Établie en 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) est le seul instrument juridiquement contraignant et universel contre la corruption. L'approche de grande ampleur de la CNUCC et le caractère obligatoire de bon nombre de ses dispositions en font un outil unique pour élaborer une réponse globale à un problème mondial. Celle-ci couvre cinq domaines principaux : les mesures préventives, l'incrimination et la répression, la coopération internationale, le recouvrement d'avoirs, l'assistance technique et l'échange d'informations. La CNUCC englobe de nombreuses formes de corruption telles que les pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de fonctions et divers actes de corruption dans le secteur privé. En octobre 2017, 183 États étaient parties à la CNUCC.

Source : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>.

ENCADRÉ 1.2

Initiative pour la transparence dans les industries extractives

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une organisation mondiale de normalisation à laquelle les pays peuvent adhérer volontairement une fois certains seuils atteints. Ils sont ensuite tenus de publier un rapport annuel contenant les données requises faisant l'objet d'un processus de validation. Chaque pays s'acquiesce de ses exigences ITIE par l'intermédiaire de son propre secrétariat et de son groupe multipartite.

Source : Initiative pour la transparence dans les industries extractives, <https://eiti.org/fr>.

ENCADRÉ I.3

Groupe d'action financière

Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organe intergouvernemental créé en 1989 pour définir des normes et promouvoir l'efficacité de la mise en œuvre de mesures juridiques, réglementaires et opérationnelles de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. Le GAFI a élaboré une série de recommandations, qui constituent la norme internationale visant à préserver l'intégrité du système financier international. La norme comprend un mécanisme de surveillance pour promouvoir l'adoption des recommandations et leur bonne mise en œuvre.

Source : Groupe d'action financière, <http://www.fatf-gafi.org/>.

créés par ceux qui cherchent à dissimuler leur identité derrière un empilement de personnes morales. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (2012), le G-20 (2014) et le Groupe d'action financière (GAFI – voir encadré I.3) considèrent tous que la transparence financière est une priorité pour la protection de l'intégrité des systèmes financiers. Ces institutions promeuvent des normes qui comprennent la documentation de l'identité des bénéficiaires effectifs des sociétés qui se livrent à certaines activités financières en vue de prévenir et de détecter l'utilisation abusive de structures de société et de systèmes financiers à des fins criminelles.⁶

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Ce manuel souligne les bonnes pratiques, en reconnaissant que les systèmes de contrôle d'intégrité des nouveaux venus potentiels sur le marché peuvent être à la fois efficaces et rentables dans les limites des res-

sources disponibles. Ce manuel comprend un ensemble utile de concepts reconnus, de bonnes pratiques et de solutions efficaces pour les décideurs politiques et les praticiens cherchant à mettre en œuvre ou à améliorer les systèmes de contrôle d'intégrité dans les industries extractives.

Il met l'accent sur le renforcement de la diligence raisonnable en matière d'intégrité en ce qui concerne trois contrôles d'intégrité importants : (1) identifier les bénéficiaires effectifs ; (2) vérifier les antécédents criminels et judiciaires des demandeurs ; et (3) contrôler les conflits d'intérêts liés à une licence. Ces trois aspects du contrôle d'intégrité devraient être intégrés dans les procédures d'octroi de licences relatives aux industries extractives, en tenant compte de l'importance des vérifications des antécédents sur le plan technique et financier, car elles sont toutes interdépendantes.

Les chapitres 1 (Présentation des concepts de base de l'octroi de licences) et 2 (Évaluation des risques) définissent les concepts de base essentiels aux trois contrôles d'intégrité principaux. Les chapitres 3 (Bénéficiaire effectif), 4 (Antécédents criminels et judiciaires) et 5 (Conflits d'intérêts) proposent ensuite des options pour une mise en œuvre rentable de ces processus de contrôle de l'intégrité. Ensemble, ces chapitres présentent la conception générale d'un système de contrôle de l'intégrité – à comprendre avant de commencer à rédiger le cadre juridique fondamental sur lequel reposera tous les aspects de l'intégrité du système d'octroi de licences.

Les chapitres 6 (Cadre politique et juridique) et 7 (Mise en œuvre du processus de réglementation) se concentrent sur les questions essentielles du cadre juridique et réglementaire sous-jacent, y compris les rôles décisionnels, les responsabilités fonctionnelles et les facteurs de rejet fondamentaux qui devraient être stipulés dans le cadre juridique pour assurer la transparence et la responsabilisation. Des étapes claires pour toutes les procédures sont définies, ainsi que des exigences systématiques, pour assurer une documentation complète et des garanties d'intégrité aux fins de conformité tout au long du processus. En outre, les lacunes généralement observées dans les cadres juridiques sont indiquées,

car celles-ci peuvent compromettre sérieusement l'intégrité du système global d'octroi de licences, ainsi que la qualité du processus de vérification des antécédents.

Le chapitre 8 (Documentation et surveillance de l'efficacité) propose des options pour la surveillance et l'évaluation systématiques, qui sont utiles pour affiner les procédures en vue d'optimiser l'efficacité et la rentabilité tout en veillant à atténuer les risques les plus graves. Dans la mesure où la plupart des matières premières des industries extractives sont invariablement soumises à de grandes fluctuations de prix, le système d'octroi de licences et les procédures de vérification des antécédents doivent être fréquemment affinés et adaptés. Les variables comprennent l'environnement économique et les prix des matières premières, ainsi que les nouvelles tendances et les méthodes innovantes utilisées par les acteurs peu scrupuleux pour entrer dans le secteur. Tous ces facteurs ont une incidence sur les hypothèses relatives aux risques, menaces et vulnérabilités dont dépend l'efficacité des systèmes d'intégrité. Ce chapitre formule également des suggestions concernant l'auto-surveillance de la conformité aux exigences de l'ITIE relatives à la déclaration du bénéficiaire effectif.

Enfin, le chapitre 9 propose des recommandations en matière de politique pour améliorer le système de contrôle de l'intégrité. Viennent ensuite de longues annexes qui comprennent des ressources supplémentaires. Il est important de garder à l'esprit que, dans la mesure où ce domaine continue d'attirer l'attention au niveau mondial en matière de résolution de problèmes, les experts continuent de cerner de nouvelles solutions plus rentables et des sources d'informations.

NOTES

1. Pour plus d'informations sur les PPE, voir le chapitre 6 du présent rapport et GAFI (2013).
2. Voir ONUDC (2004), en particulier les articles 5 (Mesures préventives), 8 (Code de conduite des agents publics), 9 (Passation des marchés publics et gestion des finances publiques), 10 (Information du public), 13 (Participation de la société) et 52 (Prévention et détection des transferts du produit du crime).
3. Exigence ITIE 2 : Cadre légal et institutionnel, y compris octroi des licences, <https://eiti.org/fr/document/norme-itie-2016>
4. Voir l'annexe A pour obtenir une liste de ressources gratuites sur l'identification des bénéficiaires effectifs.
5. L'utilisation de la transparence dans les relations avec les autorités gouvernementales compétentes peut contribuer à décourager la criminalité et à renforcer les mesures anti-FFI, comme cela a été discuté dans ONUDC et OCDE (2016, 7).
6. Les structures de société sont des entités juridiques qui servent à mener de nombreuses activités commerciales (OCDE 2001, 8).

RÉFÉRENCES

- Al-Kasim, Farouk, Tina Sørøide et Aled Williams. 2008. *Grand Corruption in the Regulation of Oil*. U4 Issue, 2:2008. <https://www.cmi.no/publications/file/3034-grand-corruption-in-the-regulation-of-oil.pdf>.
- Banque mondiale. 2016. *The World Bank Group's Response to Illicit Financial Flows: A Stocktaking*. Washington, DC : Banque mondiale. <http://documents.worldbank.org/curated/en/502341468179035132/pdf/104568-BR-SecM2016-0112-IDAsecM2016-0071-IFC-SecM2016-00423-MIGA-SecM2016-0044-Box394878B-PUBLIC-disclosed-4-5-16.pdf>.

- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. 2012. « Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace. » Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.
- G-20. 2014. « G-20 High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency » (Australia). <http://www.mofa.go.jp/files/000059869.pdf>.
- GAFI (Groupe d'action financière). 2013. *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.
- GIATOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) et Estelle Levin. 2017. *Follow the Money: Financial Flows Linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining—Tool for Intervention*. <http://globalinitiative.net/illegal-financial-flows-linked-to-artisanal-gold-mining-asgm/>.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2015. « Rapport d'évaluation du projet pilote sur la propriété réelle ». Oslo. <https://eiti.org/fr/document/rapport-devaluation-du-projet-pilote-sur-propriete-reelle>.
- Marc, Alexandre, Neelam Verjee et Stephen Mogaka. 2015. *Relever les défis de la stabilité et de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Forum pour le développement de l'Afrique*. Washington, DC : Banque mondiale et Agence Française de Développement. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22033>.
- Mlachila, Montfort et Rasmané Ouedraogo. 2017. « Financial Development Resource Curse in Resource-Rich Countries: The Role of Commodity Price Shocks. » IMF Working Paper No. WP/17/163, International Monetary Fund, Washington, DC.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2001. *Behind the Corporate Veil: Using Corporate Entities for Illicit Purposes*. Paris : OCDE.
- . 2014. *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale : Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers*. Paris : OCDE. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale_9789264226623-fr.
- . 2016. *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*. Paris : OCDE. <https://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>.
- ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime). 2004. *Convention des Nations Unies contre la corruption*. New York : Nations Unies. https://www.unodc.org/documents/dohadecclaration/JI/UNCAC/UNCAC_-_French.pdf.
- ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) et OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. *Coherent Policies for Combatting Illicit Financial Flows*. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Coherent-policies-for-combatting-Illicit-Financial-Flows_UNODC-OECD_IATF-Issue-Brief.pdf.

Présentation des concepts élémentaires en matière d'octroi de licences

Le risque de corruption le plus important se trouve probablement au niveau du processus d'octroi de licences.

– Al-Kasim, Farouk, Tina Søreide et Aled Williams,
Grand Corruption in the Regulation of Oil, U4 Issue

Dans tous les pays, le développement économique global, la réduction de la pauvreté et la création d'emplois dépendent davantage de certains secteurs que d'autres. Les secteurs critiques diffèrent d'un pays à l'autre, car les économies de certains pays peuvent dépendre fortement des ressources naturelles ou des industries extractives, tandis que d'autres peuvent dépendre davantage des secteurs financier, manufacturier ou autres. En règle générale, un secteur critique est un secteur qui joue un rôle essentiel pour soutenir le développement économique en matière de rentabilité, de croissance économique et de création d'emplois.

DÉFINITION DES SECTEURS CRITIQUES

Ce n'est pas un hasard si, dans de nombreux pays, les secteurs les plus exposés à la corruption sont également les secteurs les plus critiques. L'étude de Transparency International sur les payeurs de pots-de-vin révèle que les secteurs les plus exposés à la corruption sont la construction et les travaux publics, les services publics, les services immobiliers, juridiques et commerciaux, le pétrole et le gaz, l'exploitation minière, la production et la transmission d'énergie, les produits pharmaceutiques et la santé, la fabrication lourde, la pêche, et les armes, la défense et l'armée. Les caractéristiques des secteurs les moins performants (en termes de transparence) comprennent des investissements de grande valeur associés à une exposition importante du secteur public, car cela augmente la propension à la corruption (Transparency International 2011).

Les industries extractives sont des secteurs critiques dans les pays où les ressources extractives sont abondantes. La corruption touchant ces secteurs est considérée comme un obstacle majeur au développement inclusif et diversifié (OCDE 2016), et est donc un facteur contribuant à la « malédiction des ressources » – théorie élaborée par Auty (1993) et reprise par de nombreux auteurs

ENCADRÉ 1.1**Quels facteurs rendent un secteur « critique » ?**

- Environnement commercial/économique
Quelle est la taille et le rôle du secteur par rapport à l'ensemble de l'économie ?
 - Pour le mesurer, définissez des seuils en pourcentage du produit intérieur brut (PIB).
 - Prenez en compte le potentiel de croissance du secteur à court ou moyen terme.
- Environnement de risque global
À quelles menaces et vulnérabilités le secteur est-il confronté ?
Quels sont les risques en matière d'intégrité pesant sur le secteur et quelle est leur importance ?
- Autres risques sociaux ou physiques pertinents
Quels sont les autres risques sociaux ou physiques pertinents dans ce secteur ? Ceux-ci peuvent être liés, par exemple, à la santé, à la sécurité ou à l'environnement.

depuis, décrivant la corrélation négative entre l'abondance des ressources naturelles et la croissance économique. Les pays riches en ressources naturelles affichent une distribution des revenus plus inégale, une plus grande partie de population touchée par la pauvreté et une corruption plus importante par rapport aux pays qui ne bénéficient pas d'une telle abondance de ressources. (Banque mondiale 2005, 304).

Les procédures efficaces de contrôle de l'intégrité peuvent également être adaptées pour améliorer la qualité des nouveaux venus sur le marché dans des secteurs autres que les ressources naturelles. De telles procédures peuvent même être appliquées dans des secteurs jugés moins critiques sur le plan économique, mais où la haute intégrité des acteurs du marché est cruciale – par exemple, pour protéger la sécurité ou la santé publique, comme dans l'industrie pharmaceutique. Pour déterminer quels secteurs sont suffisamment critiques pour justifier un processus de contrôle de l'intégrité, prenez en compte les critères énumérés à l'encadré 1.1, ainsi que les autres contextes et circonstances propres au pays.

Le secteur financier

Le secteur financier est considéré comme un secteur critique dans tous les pays, car il fournit l'infrastructure nécessaire à l'exécution des transactions financières, à la fois locales et mondiales, et est donc nécessaire pour permettre la croissance du secteur privé. Lorsque le secteur financier est utilisé à des fins criminelles, y compris pour le blanchiment de capitaux ou le financement du terrorisme, la sécurité et la solidité des institutions financières ainsi que des entités situées en dehors du secteur financier et dans différents pays peuvent en être affectés. Cette situation s'explique par l'interconnexion croissante des économies nationales, entraînant leur interdépendance.

L'obtention d'une licence bancaire ou financière par des individus impliqués dans le crime organisé ou dans une affaire de corruption peut créer un dommage considérable. Cela s'explique notamment par les difficultés rencontrées par les agents lorsqu'ils tentent d'identifier et de retracer les produits d'un crime et le blanchiment de capitaux qui en découle. Lorsque des criminels obtiennent une licence, il peut être coûteux et juridiquement difficile de la suspendre ou de l'annuler. Les pays accordent désormais une attention particulière à l'examen des demandeurs de licences financières, car le coût potentiel de la réparation des dommages causés peut s'avérer extrêmement important. En conséquence, les normes internationales exigent que les pays examinent sérieusement les demandeurs de licences financières afin de s'assurer qu'ils respectent des normes élevées en matière de compétence et d'honorabilité, qui constituent le principe fondamental de Bâle n° 5 (voir Comité de Bâle sur le contrôle bancaire 2012).

Caractéristiques des industries extractives

Pour des raisons similaires à celles du secteur financier, il est avantageux de procéder à un contrôle approfondi de l'intégrité en vérifiant la compétence et l'honorabilité des demandeurs de licences relatives aux industries extractives, en particulier lorsque ces secteurs sont essentiels à la prospérité économique. Dans les industries extractives, les licences peuvent prendre différentes formes, allant de simples permis à court terme à des licences pluriannuelles ou des contrats de concession. Les limites et obligations auxquelles sont soumis les titulaires de licence sont définies dans des lois, règlements, contrats (ou contrats de concession) ou une combinaison de ceux-ci. Dans les industries extractives à plus petite échelle, les conditions d'une licence sont généralement énoncées dans des lois et règlements. Toutefois, dans les secteurs miniers à grande échelle, les conditions (y compris les limites et les obligations) d'une licence peuvent être énoncées dans un contrat ou contrat de concession négocié individuellement entre une entreprise et le gouvernement plutôt que dans la loi.

La taille et l'échelle des contrats de concession créent généralement des opportunités particulières en matière de rentabilité, de croissance économique – et de corruption. Ces contrats sont des contrats négociés individuellement entre une entreprise et un gouvernement, qui permettent à l'entreprise d'opérer dans une juridiction et qui contiennent généralement des conditions propres à chaque négociation. Ainsi, de telles négociations peuvent engendrer un risque de corruption. Les pays qui cherchent à attirer des sociétés minières dans des régions inexploitées où le potentiel de profit est incertain peuvent offrir des incitations financières ou autres dans les contrats de concession, tels que des exemptions fiscales, des taux de redevance faibles ou d'autres avantages ou privilèges spéciaux. Bien que ces types d'incitations soient généralement légaux et parfois indispensables, lorsque le pouvoir décisionnel d'octroyer de tels avantages n'est pas soumis à des systèmes de contrôle administratif adéquats ni à des garanties pour assurer l'intégrité, la transparence et la responsabilisation, le risque de corruption est susceptible d'être élevé.

Le point de départ pour tenter de réduire les risques devrait être d'analyser les risques liés au secteur et les risques que représentent les titulaires de licence potentiels. Cette analyse devrait décrire les risques en termes de menaces et de vulnérabilités et utiliser les données et statistiques disponibles pour classer les risques en fonction des dommages potentiels. Une fois les risques identifiés et classés, les procédures de contrôle peuvent être adaptées de manière rentable pour atténuer les risques les plus graves, tout en évitant les étapes ou procédures inutiles sans grande valeur ajoutée. Ainsi, les ressources peuvent être utilisées pour atténuer les risques les plus élevés, en utilisant le niveau et l'étendue appropriées de contrôle pour chaque type de licence et dans chaque secteur ou sous-secteur extractif.

Les risques varient selon les industries extractives et les types de licences, mesurer régulièrement l'efficacité du contrôle d'intégrité et utiliser les constatations réalisées pour améliorer le processus d'octroi de licences permettra d'améliorer les résultats en matière de productivité, de qualité des nouveaux venus sur le marché et de crédibilité de la gouvernance réglementaire. De manière séquentielle, une évaluation du profil de risque général de chaque secteur ou sous-secteur facilitera la détermination de la substance, du niveau et de l'étendue appropriées des contrôles d'intégrité relatifs aux demandeurs. Ces contrôles

d'intégrité relèvent de trois catégories, ou piliers, du système de contrôle d'intégrité :

- Vérification du bénéficiaire effectif.
- Vérifications des antécédents criminels et judiciaires.
- Vérifications des conflits d'intérêts.

Un chapitre est consacré à chacun de ces trois piliers, qui sont passés rapidement en revue ci-après.

APERÇU DES CONTRÔLES D'INTÉGRITÉ

Vérification du bénéficiaire effectif

La vérification de l'identité des bénéficiaires effectifs – les personnes qui gèrent, contrôlent ou tirent profit d'une licence relative aux industries extractives – est largement reconnue comme un moyen important de protéger les secteurs publics critiques du risque de corruption ou d'autres formes d'abus. Si les agents chargés de gérer des actifs publics critiques ne connaissent pas la véritable identité des personnes physiques qui possèdent, contrôlent ou bénéficient des entités juridiques qui profitent de licences, le risque d'abus par des acteurs criminels sera élevé, dans la mesure où le but de ces criminels est justement de cacher leur véritable identité. Une fois que les criminels ont obtenu une licence, il peut être coûteux, compliqué et, dans certains cas, même dangereux de la révoquer. Par conséquent, avant l'octroi ou le renouvellement d'une licence, il est essentiel de vérifier l'identité de ceux qui vont en bénéficier et qui exercent un ultime contrôle sur le demandeur/l'entité.

Afin de réduire un pouvoir discrétionnaire trop large et inutile dans les décisions relatives aux licences, il convient d'adopter une définition juridiquement contraignante du *bénéficiaire effectif*. Les bénéficiaires effectifs peuvent être des personnes détenant (1) une participation directe ou indirecte d'un seuil stipulé (pourcentage de participation dans les capitaux propres d'une entité) ou (2) une responsabilité importante en matière de contrôle, de gestion, de direction ou de bénéfice d'une entité, même si elles ne possèdent aucune participation dans celle-ci.¹

Lors de l'adoption des définitions juridiques du bénéficiaire effectif et des seuils à utiliser dans les lois et règlements, il est important de suivre de près l'orientation générale relative au concept de bénéficiaire effectif énoncé dans les normes internationales.² Bien que le concept de bénéficiaire effectif soit assez important dans différents secteurs pour des raisons et des utilisations différentes, il convient de déterminer un seuil de participation pertinent pour chaque secteur ou sous-secteur en fonction des risques de chacun d'eux. Cette décision devrait dépendre du niveau d'activité de chaque secteur extractif, de son importance pour le pays sur le plan économique, ainsi que du niveau et des types de risques (menaces et vulnérabilités) prévalant dans chaque secteur. Par exemple, si l'exploitation de l'or présente un risque « élevé » en matière d'intégrité, il serait peut-être judicieux d'établir un seuil de participation de 5 % tandis que si l'exploration du minerai de fer présente un risque « faible », un seuil de 20 % suffirait. Quant à la vérification des antécédents, une personne possédant 0,1 % des actions d'une société n'est pas nécessairement en mesure d'exercer une influence suffisante ni de percevoir des avantages suffisants pour justifier l'exercice d'un

contrôle d'intégrité, alors qu'une participation de 50 % sera toujours importante. Ainsi, des seuils minimaux propres à un secteur (ou sous-secteur) adaptés aux risques de ces secteurs ou sous-secteurs spécifiques seront probablement plus efficaces pour réduire les risques de corruption que l'adoption d'un seuil de bénéficiaire effectif universel applicable à tous les secteurs d'un pays.

Les objectifs principaux d'une évaluation du bénéficiaire effectif devraient inclure :

- *Identification*. Identifier toutes les personnes physiques qui effectivement détiennent une participation ou exercent un contrôle à l'égard de la personne ou de l'entité demandant une licence, afin que ces personnes puissent être soumises à une vérification des antécédents criminels et éventuellement à une vérification des conflits d'intérêts.
- *Tenue de dossiers*. Tenir à jour les dossiers de vérifications en tant que documents de référence aux fins de vérification ou d'enquête criminelle connexe future, ainsi que pour l'échange d'informations avec d'autres organismes nationaux ou agents étrangers cherchant à garantir la transparence relative au bénéficiaire effectif.
- *Suivi*. Enquêter sur le fondement des « signaux d'alarme » relatifs à une licence et aux bénéficiaires effectifs associés pour déterminer s'ils indiquent un risque potentiel ou avéré d'intention ou de passage à l'acte incompatible avec les normes professionnelles et éthiques attendues de la part des nouveaux venus sur le marché dans le secteur.

Avant de délivrer une licence, l'organisme de réglementation devrait avoir à déterminer, documenter, vérifier et analyser les risques que chaque bénéficiaire effectif pourrait représenter. Les procédures d'octroi de licences relatives aux secteurs critiques qui ne prévoient aucune de ces étapes peuvent ouvrir la porte au risque de corruption. Les bénéficiaires effectifs des entreprises pouvant changer au fil du temps, des systèmes adéquats doivent être mis en place pour garantir que les dossiers sont mis à jour en temps voulu et de manière fiable chaque fois que de tels changements se produisent.

L'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs énoncée par l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)³ reconnaît l'importance d'identifier et de révéler publiquement les bénéficiaires effectifs de ceux qui opèrent dans le secteur de l'extraction et qui souhaitent exercer des activités dans ce secteur.

Vérifications des antécédents criminels et judiciaires

Des vérifications des antécédents criminels et judiciaires devraient être menées à l'égard des demandeurs de licences et de leurs bénéficiaires effectifs. L'objectif est d'évaluer le comportement antérieur afin d'apprécier la probabilité de conformité aux normes éthiques et professionnelles élevées. Un comportement antérieur significativement contraire à l'éthique, illégal ou criminel peut indiquer une propension à adopter un comportement qui pose des risques graves dans un secteur critique. Dans ces secteurs, un demandeur qui aurait commis des infractions telles que la fraude, la corruption ou le blanchiment de capitaux serait un titulaire de licence inapproprié.⁴ De même, les cas graves de faute professionnelle ou éthique seraient une source de préoccupation. Dans tous les cas, ces informations seraient utiles pour évaluer l'intégrité par rapport à des normes définies.

Pour les types de licences les plus importants, il est nécessaire de vérifier l'intégrité au tout début du processus.

Vérifications des conflits d'intérêts

En plus des vérifications du bénéficiaire effectif et des antécédents criminels et judiciaires, il est important de déterminer le risque de conflits d'intérêts et de prendre des mesures pour gérer, atténuer ou éliminer certains conflits. Un conflit d'intérêts survient lorsqu'un agent chargé de prendre certaines décisions pourrait tirer profit, personnellement ou autrement, de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ou de la prise de cette décision. En d'autres termes, un agent a des intérêts privés qui pourraient influencer indûment sur l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités officielles (OCDE 2005, 7).

Par exemple, si un responsable gouvernemental dispose du pouvoir d'octroyer une licence d'exploration et que sa femme est le propriétaire d'une entreprise demandant la licence, cela constituerait clairement un conflit d'intérêts nécessitant des mesures adéquates de la part de l'organisme de réglementation. Bien que de nombreux conflits d'intérêts ne soient pas aussi clairs, un système d'octroi de licences devrait systématiquement identifier les relations qui présentent des risques importants de conflit d'intérêts dans le but d'éliminer ceux qui ne peuvent être raisonnablement atténués.

• **Conflit d'intérêts**

Lorsqu'une personne ayant la responsabilité ou un pouvoir discrétionnaire de prendre une décision à titre officiel pourrait tirer profit, personnellement ou autrement, de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ou de la prise de cette décision.

PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES : UN ENJEU TRANSVERSAL

Des conflits d'intérêts peuvent survenir lorsque des personnes occupant des postes de responsabilité ou d'influence sont liées à un demandeur de licence en tant que bénéficiaire effectif ou par le biais d'autres liens. *Les personnes politiquement exposées (PPE)* comprennent généralement les personnes qui occupent des postes publics importants ou qui se sont vu confier d'importantes fonctions publiques. Par exemple, les chefs d'État ou de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts fonctionnaires du gouvernement, de la justice ou de l'armée, les dirigeants de sociétés d'État, et les hauts responsables de partis politiques. Les membres de la famille ou les proches collaborateurs des PPE posent également des risques de réputation (voir GAFI 2012, 2013).

Les PPE constituent une catégorie de personnes reconnue d'abord par le Groupe d'action financière et la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC).⁵ L'ITIE a incorporé dans son Exigence n° 2 l'obligation d'identifier les PPE qui sont des bénéficiaires effectifs dans des entreprises qui détiennent ou souhaitent obtenir des licences d'extraction.

Il existe de nombreux exemples de PPE impliquées dans des affaires de corruption, de blanchiment de capitaux et de pillage des biens publics. Pour atténuer les risques, les obligations internationales relatives aux PPE exigent généralement que les établissements financiers identifient les PPE et effectuent une surveillance renforcée de leurs transactions financières et de leurs proches. Les exigences internationales relatives à l'identification des PPE sont destinées à être préventives plutôt que punitives et ne signifient pas que toutes les PPE sont impliquées dans des activités criminelles. Dans le secteur financier, le fait de réunir des informations suffisantes sur un client pour identifier quelles transactions doivent être considérées comme inhabituelles est appelé « diligence raisonnable à l'égard de la clientèle ». Les établissements financiers doivent faire

preuve de diligence raisonnable pour identifier les PPE afin de pouvoir surveiller les transactions financières, et identifier et signaler toute activité suspecte.⁶

Identifier les bénéficiaires effectifs qui sont également des PPE est un moyen concret de déterminer et de gérer les conflits d'intérêts lors de l'octroi de licences dans un secteur critique. Tout comme un établissement financier devrait savoir avec qui il traite et redoubler de vigilance lorsque cette personne est liée d'une quelconque façon aux structures du pouvoir politique, les organismes de réglementation devraient également être conscients des intérêts des PPE à l'égard des licences dans un secteur exposé afin de réduire les risques de conflits d'intérêts et de corruption.

Le GAFI a élaboré des définitions générales pour aider les pays à comprendre comment identifier les PPE. Les trois catégories de PPE sont : (1) les « PPE nationales » – exerçant des fonctions importantes dans le pays ; (2) les « PPE étrangères » – exerçant des fonctions importantes dans un pays étranger ; et (3) les « PPE d'organisations internationales » – exerçant des fonctions importantes au sein d'une organisation internationale. Pour mettre en place un système crédible d'identification systématique des PPE, les pays devraient adopter une définition précise et juridiquement contraignante des « PPE nationales », adaptée au contexte du pays concerné. La définition des PPE proposée par le GAFI, reconnue comme norme internationale, est une ligne directrice contraignante qui nécessite une telle adaptation au niveau des pays.

Si une définition claire et objective des PPE n'a pas déjà été adoptée au niveau national, il convient d'envisager d'en adopter une qui soit juridiquement contraignante (sous forme de loi ou de règlement). Une définition juridique claire permettra à tous les agents de déterminer facilement s'ils sont des PPE et de déclarer ce statut. En l'absence d'une telle définition objective et juridiquement contraignante, il sera beaucoup plus difficile pour les agents de savoir s'ils constituent une PPE et de pouvoir s'identifier en conséquence. Une définition peu claire des PPE nécessitera une interprétation discrétionnaire avant d'être appliquée, ce qui compliquera inutilement le travail des organismes de réglementation qui doivent identifier avec précision les PPE. En outre, cela introduira inutilement des risques de corruption dans le système d'octroi de licences.

Une fois qu'une définition claire et objective des PPE a été adoptée, l'étape suivante consiste à déterminer quels demandeurs ou bénéficiaires effectifs répondent aux critères de PPE. Le statut de PPE ne doit pas automatiquement empêcher une personne d'obtenir une licence ; un tel statut déclenche plutôt un signal d'alarme pour certains risques, en particulier une possible influence inappropriée ou un conflit d'intérêts. Lorsque les risques de conflits d'intérêts impliquant une PPE sont élevés et ne peuvent être efficacement atténués, il est justifié de refuser d'octroyer une licence. Le chapitre 5 examine plus avant la question des PPE dans le contexte des conflits d'intérêts.

L'OCTROI DE LICENCES COMME FONCTION DE CONTRÔLE

Les recherches ont montré que le risque de corruption est plus important pendant le processus d'octroi de licences (Al-Kasim, Søreide et Williams 2008). Les risques sont également élevés lorsque les licences peuvent être librement transférées entre sociétés sans l'accord préalable de l'organisme de réglementation. Les chaînes de valeur des industries extractives ont tendance à être longues et complexes, offrant de nombreuses possibilités de risques de corruption.

FIGURE 1.1
Chaîne de valeur des industries extractives



ENCADRÉ 1.2

Points de vulnérabilité de la chaîne de valeur des industries extractives

- Octroi de licences : exploration et extraction.
- Négociation des contrats de concession.
- Exécution des contrats de concession.
- Commerce de matières premières.
- Recouvrement des recettes et exécution.
- Importation d'équipement : taxes et dédouanements
- Exportation de matières premières : taxes et dédouanements.
- Prix de transfert.
- Conformité réglementaire aux exigences opérationnelles.
- Violations aux règlements en matière d'immigration.
- Utilisation des bénéfices des activités extractives.

La figure 1.1 illustre plusieurs points de la chaîne de valeur où le risque de corruption est évident, bien que certaines industries extractives aient des chaînes de valeur encore plus complexes, en particulier celles dans lesquelles des licences d'exploration et d'extraction sont octroyées dans le cadre de processus séparés.

Des systèmes d'octroi de licences défectueux dans les pays où les systèmes de gouvernance, de réglementation et de répression sont faibles peuvent exacerber les risques de corruption, car les criminels cherchent à exploiter les faiblesses de la chaîne de valeur des industries extractives (encadré 1.2). Ainsi, l'amélioration du contrôle d'intégrité au début de la chaîne de valeur peut réduire les risques de corruption dans d'autres parties de celle-ci. Lorsque les procédures de contrôle d'intégrité relatives à l'octroi de licences sont médiocres ou inexistantes, le risque d'octroyer des licences à ceux qui ne sont pas vraiment intéressés par un développement productif à long terme des ressources sera beaucoup plus élevé. La faiblesse des systèmes de diligence raisonnable en matière d'intégrité

peut rendre un pays moins attrayant pour les investisseurs légitimes, ce qui nuit au potentiel de développement du secteur.

Des systèmes de contrôle d'intégrité fondés sur les principes d'efficacité de la réglementation, de transparence et de responsabilisation peuvent réduire les risques de corruption. Il peut être difficile d'améliorer les systèmes d'octroi de licences, lorsque des agents puissants peuvent bénéficier du manque de transparence de ces systèmes. Cependant, maintenant que l'on accorde davantage d'attention dans le monde entier au contrôle du bénéficiaire effectif comme moyen pour mieux détecter la corruption et les criminels se cachant derrière des entités nationales et étrangères, le moment est venu de faire des progrès dans ce domaine.

Les exigences de l'ITIE en matière de déclaration des bénéficiaires effectifs, destinées à renforcer la transparence dans les industries extractives, sont essentielles à la mise en place de systèmes capables de réduire les risques de corruption. Ces exigences imposent la divulgation publique des bénéficiaires effectifs et des PPE, ainsi que d'autres informations, y compris les dérogations aux critères techniques, financiers ou d'intégrité ; des détails sur le contrôle financier ou décisionnel de l'État ; et les subventions versées.

Les registres nationaux qui conservent des informations sur les propriétaires légaux des entreprises sont des outils potentiellement efficaces pour lutter contre la corruption et les flux financiers illicites. Cependant, l'application des définitions et la tenue de registres de ces informations posent des problèmes. D'une part, les pays utilisent des systèmes très différents pour documenter qui possède et contrôle les personnes morales, parce que peu de systèmes efficaces et rentables ont été recensés pour gérer et mettre à jour de manière fiable les informations sur les bénéficiaires effectifs. Bien que les systèmes et les méthodes varient d'un pays à l'autre, plus les pays suivent les lignes directrices internationales et harmonisent les procédures, plus il sera facile et économique pour les agents d'obtenir et d'échanger ces informations, ce qui compliquera la tâche de ceux qui cherchent à dissimuler leur identité pour éviter d'être repéré.

Le défi le plus important concernant les registres reste que la plupart manquent des ressources et des capacités nécessaires pour contrôler et faire respecter l'obligation de transmission d'informations réelles en garantissant que les informations données sont fiables, précises et mises à jour en temps voulu.² Même si les entreprises transmettent les informations requises lors de la création d'une personne morale, les avantages d'un registre sont limités si les informations ne sont pas mises à jour de manière fiable. D'autre part, il peut être difficile d'obtenir des informations d'un registre, car dans de nombreux pays, ces informations ne sont disponibles que sur papier, ce qui complique encore la tâche des agents publics ou des citoyens d'un autre pays qui tentent d'identifier le bénéficiaire effectif.

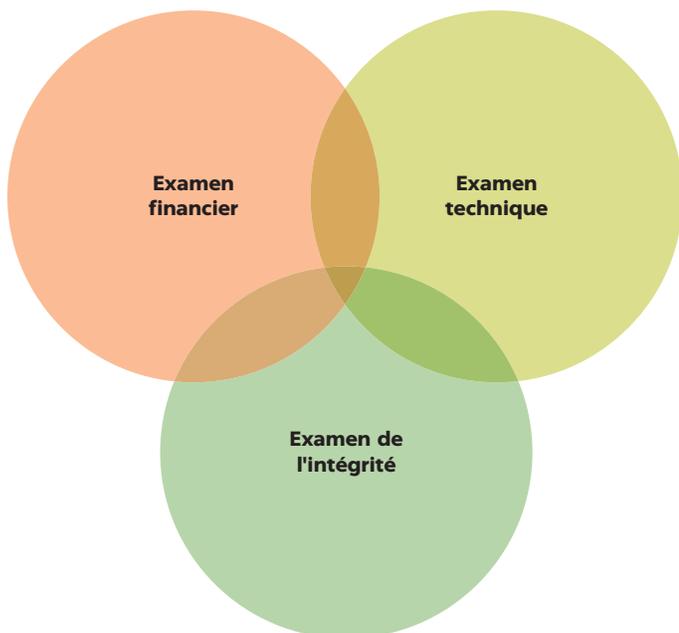
Plusieurs autres facteurs peuvent également nuire à l'efficacité d'un système d'octroi de licences et créer des vulnérabilités systémiques. Si les normes de contrôle d'intégrité ne sont pas claires et ne comportent pas de garanties juridiquement contraignantes, le système peut donner lieu à des abus. En cas de demande ou de concurrence insuffisante pour les licences, des pressions peuvent être exercées pour réduire les normes d'intégrité afin d'attirer davantage de demandeurs ou de soumissionnaires. Il convient toutefois de prêter attention aux changements de la conjoncture économique ou des prix des matières premières, de manière à renforcer les normes d'intégrité lorsque les circonstances changent.

Un autre défi consiste à obtenir les connaissances ou les outils nécessaires pour évaluer avec précision la juste valeur marchande d'une licence dans des industries extractives sous-développées. Le manque de connaissances ou d'outils peut en effet entraîner une sous-évaluation de la valeur d'une licence. Lorsqu'un titulaire de licence peu scrupuleux franchit facilement les diverses étapes du processus en raison de procédures de contrôle inadéquates, puis obtient une licence, les risques de corruption sont considérablement exacerbés.

EXAMENS D'INTÉGRITÉ, FINANCIER ET TECHNIQUE

Les contrôles d'intégrité devraient compléter les deux autres types de contrôles des antécédents – les examens technique et financier – nécessaires à l'octroi d'une licence, ainsi que tous les autres contrôles pouvant être requis en raison des caractéristiques propres au secteur. Les trois évaluations de base (d'intégrité, financière et technique) sont nécessaires pour tout système d'octroi de licences, mais leur étendue doit être adaptée pour éviter de gaspiller des ressources sur les risques moins importants et veiller à ce que les ressources disponibles servent à

FIGURE 1.2
Composantes des examens des marchés publics



atténuer les risques les plus graves. Pour quiconque amené à concevoir un système d'octroi de licences, il est important de prendre en compte les caractéristiques propres au secteur, notamment sa taille et sa croissance (ou baisse) projetée. Les circonstances et les facteurs de risque relatifs au pays seront également pris en compte. Une fois qu'un système de contrôle deviendra opérationnel, il sera possible d'apporter des améliorations en fonction des résultats obtenus.

Bien que les contrôles d'intégrité, financier et technique poursuivent tous des objectifs différents, ils se recoupent. Le respect insuffisant des exigences techniques et financières par un demandeur est un signal d'alarme qui peut entraîner un contrôle d'intégrité plus approfondi. L'inverse est également vrai : les compétences et la haute qualité du personnel clé de l'entreprise candidate peut indiquer que l'entreprise sera probablement capable de respecter les spécifications techniques de certains projets. La figure 1.2 illustre ces interrelations.

Les vérifications des antécédents financiers devraient amener à déterminer s'il existe des dettes ou un jugement civil rendu à l'encontre de la société. Ces facteurs sont en effet déterminants pour évaluer la santé financière de la société. Selon leur nature et les circonstances sous-jacentes, ces indicateurs peuvent également être le signe d'un comportement irresponsable ou illégal. De même, consulter les autorités de réglementation des marchés financiers et des valeurs mobilières pour connaître les éventuelles sanctions réglementaires imposées à un demandeur permettra d'évaluer la qualité de ses systèmes internes de conformité et de contrôle, facteur d'intégrité. Sur le plan technique, il est nécessaire de vérifier la validité et l'état des licences et des certifications professionnelles, l'absence de telles qualifications pouvant indiquer un niveau d'intégrité faible. Le tableau 1.1 récapitule certains des indicateurs clés des trois principales composantes de l'évaluation de l'octroi de licences.

OCTROI DE LICENCES ET MARCHÉS PUBLICS

Certaines bonnes pratiques reconnues du domaine des marchés publics peuvent être utiles dans le contexte de l'octroi de licences. Bien que l'octroi de licences et les marchés publics présentent des similitudes (Hasibuan-Sedyono et al. 2015; International Corporate Accountability Roundtable 2015) et des différences (Center for Global Development 2014; ICT s.d.), les deux systèmes dépendent de la diligence raisonnable en matière d'intégrité mise en œuvre pour améliorer les résultats. Dans le processus d'octroi de licences, le gouvernement vend une licence qui représente le droit d'accès limité à une matière première dans le but de *maximiser les bénéfices et les revenus* tout en veillant à la durabilité et au développement. Dans les marchés publics, le gouvernement est un acheteur qui cherche à *minimiser les coûts* tout en maintenant la qualité.

TABLEAU 1.1 Informations spécifiques examinées dans le cadre des trois composantes de l'évaluation de l'octroi de licences

	PORTÉE GÉNÉRALE	INFORMATIONS SPÉCIFIQUES
Examen de l'intégrité	Réputation d'intégrité et registre commercial Politique publique et conformité réglementaire	<ul style="list-style-type: none"> • Pénal : jugements et condamnations, enquêtes et inculpations, immunités accordées • Civil : jugements, enquêtes • Suspension ou exclusion du gouvernement • Conduite antérieure : résiliation de contrat, refus préalable basé sur des problèmes d'intégrité • Travail/santé/sécurité : violation délibérée de lois ou de règlements en matière de sécurité, de santé, de protection des employés (traitement, indemnisation des accidents du travail, pratiques générales d'emploi), de protection de l'environnement et de droits de l'homme • Autres lois et règlements : lois sur les marchés financiers/valeurs mobilières ; lois sur l'immigration/extranéité ; concurrence/antitrust
Examen financier	Capacités et ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> • Notations d'agences de crédit (ou similaire) • Dépôts auprès d'organismes de réglementation (autorités des marchés financiers et des valeurs mobilières) • Dépôts de bilan et restructuration • Privilèges, jugements, impôts en souffrance • Couverture d'assurance, capacité de cautionnement • États financiers vérifiés
Examen technique	Expérience et qualifications techniques satisfaisantes Expertise démontrée pour mener à bien les travaux et atteindre les objectifs de performance prévus Capacité organisationnelle : installations, ressources matérielles et humaines Licences, assurances, cautionnements nécessaires	<ul style="list-style-type: none"> • Histoire et expérience de l'entreprise • Type d'organisation (société, société en nom collectif, etc.) • Licences et certifications professionnelles • Autorisation de faire des affaires dans la juridiction concernée • Propriété, principaux actionnaires, sociétés affiliées • Administrateurs, dirigeants, personnel clé • Lieu principal d'activité • Liens nationaux et état • Résultats antérieurs, références

Les décisions en matière d'octroi de licences sont généralement plus complexes que les activités relatives aux marchés publics, car elles impliquent la gestion réglementaire ultérieure d'une ressource qui représente un bien public important. Les marchés publics visent généralement à optimiser le rapport qualité-prix dans un délai plus court. Des questions telles que la durée de la licence ou du contrat, ainsi que les conditions, limitations et qualifications importantes, doivent être prises en compte dans tous les processus d'octroi de licences et de marchés publics.

La transparence des critères d'intégrité est très importante pour l'octroi de licences comme pour les marchés publics. Les demandeurs et les soumissionnaires doivent connaître clairement les normes et règles selon lesquelles ils seront jugés. La clarté et la transparence renforceront la confiance et le respect à l'égard du processus de contrôle d'intégrité. Un contrôle en début de processus est également important pour les marchés publics et l'octroi de licences. En règle générale, le plus tôt les facteurs d'intégrité du processus sont évalués, le plus tôt les demandeurs qui ne répondent pas aux normes minimales d'intégrité peuvent

être écartés. Une évaluation à un stade précoce élève non seulement le niveau de référence d'intégrité des candidats sérieusement pris en compte, mais également la qualité globale des acteurs du marché. En outre, elle permet de cibler les vérifications des antécédents de manière à réduire les coûts tout en permettant d'améliorer la qualité et l'étendue du contrôle.

Le processus d'octroi de licence présente un défi propre : les deux parties – l'État et le titulaire de licence – doivent accepter certains risques commerciaux car la valeur ultime de la licence dépend de la réussite de l'exécution de l'activité autorisée. Néanmoins, une estimation de la *valeur potentielle* d'une licence est adéquate pour établir le profil de risque du secteur ou du sous-secteur, comme indiqué dans le chapitre suivant.

NOTES

1. Les exemples comprendraient les dirigeants, les cadres supérieurs et les personnes ayant conclu des accords (écrits ou verbaux) leur donnant le contrôle ou une attente de profits.
2. Pour le secteur financier, la norme internationale est définie par les lignes directrices du Groupe d'action financière (GAFI), selon lesquelles l'expression « bénéficiaire effectif » désigne la ou les personnes physiques qui en dernier lieu possèdent ou contrôlent un client et/ou la personne physique pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Voir le glossaire des Recommandations du GAFI (GAFI 2018).
3. Pour plus d'informations sur l'ITIE, voir l'encadré I.2 de l'introduction.
4. Pour une discussion plus large sur la manière de définir la catégorie des infractions entraînant un rejet, voir le chapitre 7. Pour un exemple de liste des infractions entraînant un rejet utilisée par le Canada, voir Gouvernement du Canada (2017).
5. Pour plus d'informations sur le GAFI, voir l'encadré I.3 de l'introduction et <http://www.fatf-gafi.org/>. Pour plus d'informations sur la CNUCC, voir l'encadré I.1 de l'introduction et ONUDC (2004).
6. Toutefois, les obligations internationales en matière de diligence raisonnable vis-à-vis de la clientèle pour les entités du secteur financier n'exigent pas la déclaration publique des PPE.
7. Voir GAFI (2014, 19-22 et para. 45) pour une discussion sur les registres de sociétés.

RÉFÉRENCES

- Al-Kasim, Farouk, Tina Søreide et Aled Williams. 2008. *Grand Corruption in the Regulation of Oil*. U4 Issue, 2:2008. <https://www.cmi.no/publications/file/3034-grand-corruption-in-the-regulation-of-oil.pdf>.
- Auty, Richard M. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres et New York : Routledge.
- Banque mondiale. 2005. *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC : Banque mondiale.
- Center for Global Development. 2014. « Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. » Novembre. <http://www.cgdev.org/publication/ft/publishing-government-contracts-addressing-concerns-and-easing-implementation>.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire. 2012. « Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace. » Banque des règlements internationaux, Bâle, Suisse. <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm>.
- GAFI (Groupe d'action financière). 2012. « Les recommandations du GAFI. » Paris. <http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html>.
- . 2013. *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.

- . 2014. *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- . 2018. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html>.
- Gouvernement du Canada. 2017. « Régime d'intégrité du gouvernement du Canada ». Ottawa. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/ci-if-fra.html>.
- Hasibuan-Sedyono, Chrysanti, et al. 2015. *Anti-Corruption Compliance: A Guide for Mid-Sized Companies in the Oil & Gas Industry in Indonesia*. Washington, DC : Center for International Private Enterprise, août. <http://www.cipe.org/publications/detail/anti-corruption-compliance-guide-mid-sized-companies-oil-gas-industry-indonesia/page/0/3>.
- ICT. Sans date. ICT Regulation Toolkit, 3, Authorization of Services, Authorization Practices and Procedures. <http://www.ictregulationtoolkit.org/toolkit/3.6>.
- International Corporate Accountability Roundtable. 2015. « Re: Submission for U.S. National Action Plan on Responsible Business Conduct regarding Federal Procurement Policy. » 8 septembre. <http://icar.ngo/wp-content/uploads/2015/09/US-NAP-Submission-on-Procurement-Final.pdf>.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Paris : OCDE. <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.
- . 2016. *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*. Paris : OCDE. <https://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>.
- Transparency International. 2011. « Bribe Payers Index Report 2011. » Berlin.
- ONUSUD (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime). 2004. *Convention des Nations Unies contre la corruption*. New York : Nations Unies. https://www.unodc.org/documents/dohadecclaration/JI/UNCAC/UNCAC_-French.pdf.

Évaluation des risques

Mieux comprendre les nouveaux moyens utilisés pour perpétuer des faits de corruption est nécessaire pour que les gouvernements et les sociétés prennent des mesures qui agiront comme catalyseurs des réformes visant à maximiser l'impact positif des activités extractives sur le développement.

– OCDE, *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*

L'octroi de licences présente des défis, car les deux parties – l'État et le titulaire de licence – doivent accepter certains risques. Pour l'État, le risque réside dans le fait de savoir si les licenciés maximiseront la valeur de manière responsable. Pour le licencié, le risque réside dans le fait de savoir si les coûts de l'investissement financier dans les opérations et la conformité aux exigences réglementaires et aux taxes applicables généreront un retour sur investissement suffisant. La valeur finale d'une licence en tant qu'actif dépend du succès de l'exécution de l'activité autorisée par titulaire de licence. Dans le même temps, plus le bénéfice potentiel est élevé, plus le risque encouru par l'État est grand si le titulaire de licence ne s'acquitte pas correctement de sa tâche. Par exemple, la valeur, et donc le profil de risque de l'exploitation minière à grande échelle (tels que le minerai de fer, le cuivre et le pétrole) peuvent différer considérablement de la valeur et du risque associés à l'exploitation minière artisanale ou à petite échelle.

Ainsi, la valeur estimée d'une licence constituera un facteur important dans l'établissement du profil de risque de chaque secteur ou sous-secteur, lequel est à son tour nécessaire pour déterminer comment adapter le contrôle d'intégrité. Une fourchette estimée de la valeur potentielle de la licence suffit, à condition qu'il s'agisse d'un calcul rationnel et logique basé sur la durée de la licence.

Pour atténuer efficacement les risques de corruption, il est nécessaire de déterminer et d'évaluer de manière crédible deux types de risques : (1) les risques liés aux secteurs et sous-secteurs concernés et (2) les risques présentés par les demandeurs de licence. Les systèmes de contrôle d'intégrité doivent être adaptés à chaque secteur et, si nécessaire, aux différents sous-secteurs, en fonction des profils de risque et des caractéristiques sectorielles uniques. Les systèmes d'atténuation des risques les plus critiques

devraient prendre la forme de lois et de règlements, y compris des garanties contre les abus et la corruption. Étant donné que les acteurs de la corruption s'adaptent et cherchent constamment de nouveaux moyens pour éviter d'être repérés, les risques de corruption sont susceptibles de changer avec le temps, souvent en réponse à l'amélioration des systèmes d'atténuation. Par conséquent, des systèmes d'atténuation des risques efficaces nécessitent une surveillance et des améliorations continues.

Un bon contrôle d'intégrité devrait permettre de réduire les risques tout en maximisant le nombre de demandeurs afin que l'Etat puisse réduire les risques en choisissant le demandeur présentant des risques moins élevés. Réduire de tels risques permet de maximiser les revenus. Les procédures de contrôle devraient éviter de discriminer les petites entités locales, qui jouent souvent un rôle important dans l'exploration des ressources à un stade précoce, qui présente des risques élevés et des retours incertains. De même, les processus d'octroi de licences ne devraient pas favoriser inutilement les grandes entreprises verticalement intégrées car, même si elles ont plus de capacités techniques, les grandes entreprises sont plus susceptibles de se livrer à des opérations de prix de transfert, à des remises fournisseurs ou à des pots de vin. La diversité des types de titulaires de licence peut être avantageuse sur les marchés où le potentiel d'exploitation et le profit sont incertains et qui n'attireront donc pas nécessairement les grandes entités ou multinationales.

CIBLAGE DES RESSOURCES : UNE APPROCHE AXÉE SUR LES RISQUES

Mise en place d'un système de contrôle à plusieurs niveaux

Un bon système de diligence raisonnable en matière d'intégrité optimisera les résultats à partir des ressources de contrôle disponibles. Comme il n'est pas toujours possible de procéder à une vérification exhaustive des antécédents de tous les demandeurs pour tous les types de licence, il peut être rentable de concevoir le système de contrôle en fonction des risques déterminés, en ciblant les ressources limitées pour atténuer les risques les plus élevés. Ainsi, lorsque les risques varient selon les secteurs et les sous-secteurs, un système à plusieurs niveaux pourrait utilement échelonner l'étendue des vérifications des antécédents de manière à correspondre au degré de risque d'intégrité associé à chaque type de licence et à chaque secteur.

Créer une telle stratégie de contrôle à plusieurs niveaux impliquerait d'analyser les risques réels présentés par chaque type de licence, puis d'appliquer ces constatations aux décisions relatives au niveau et à l'étendue appropriées des vérifications des antécédents. Des vérifications simplifiées des antécédents peuvent convenir pour des licences à court terme de faible valeur et à faible risque. Toutefois, étant donné que les demandeurs qui cherchent à cacher leur identité ou leur statut peuvent demander une licence soumise à un contrôle limité, les procédures de contrôle relatives aux licences présentant un risque faible devraient inclure la possibilité d'effectuer des vérifications plus approfondies lorsque certains signaux d'alarme sont relevés. De même, lorsqu'une même entité demande plusieurs licences de moindre valeur dans ces catégories, un examen plus approfondi peut être justifié, car la valeur globale est importante.

Ajuster le contrôle en fonction des risques et des ressources

L'étendue et l'approfondissement des contrôles d'intégrité dépendront des risques et des ressources disponibles. Par exemple, les vérifications des antécédents de personnes et d'entités étrangères ont tendance à être coûteuses et prennent plus de temps que les vérifications nationales, et les vérifications des personnes morales sont plus compliquées et plus coûteuses que les vérifications des personnes physiques. Cependant, les contrôles plus compliqués et coûteux sont nécessaires et même absolument essentiels pour certaines licences de grande valeur et à haut risque. De plus, des normes d'intégrité minimale obligatoires peuvent être utilisées pour écarter certains demandeurs lorsque des procédures de préqualification ou de présélection sont utilisées, ou lorsque les licences sont attribuées selon le principe du premier arrivé, premier servi. En effet, les demandeurs ayant déjà rencontrés un problème d'intégrité les disqualifiant nécessairement lors d'une demande de licence parviennent généralement à masquer ces facteurs dans la candidature et le dossier.

Dans la plupart des industries extractives, l'évolution de la conjoncture économique et des prix des matières premières modifiera les profils de risque, ainsi que l'analyse du risque. Par exemple, si les prix d'une matière première augmentent rapidement, mais que le contrôle reste léger, il en résultera une vulnérabilité. Par conséquent, des évaluations et des ajustements périodiques des risques doivent avoir lieu lorsque les circonstances le justifient, dans le cadre d'une surveillance et d'une évaluation systématiques de l'efficacité réglementaire des procédures d'octroi de licences (voir le chapitre 8).

Suivi des coûts

Les coûts associés aux différentes vérifications des antécédents varient considérablement d'un pays à l'autre, en fonction de nombreux facteurs, notamment les coûts de main-d'œuvre, l'efficacité des vérifications et même la mesure dans laquelle des sources ouvertes (et gratuites) ou commerciales sont (ou ne sont pas) utilisées. Lorsque ces coûts ne sont pas connus, des estimations peuvent être utilisées. Cependant, en effectuant un suivi systématique de ces coûts – enregistrement du temps réel consacré aux vérifications et des coûts variables associés –, les ressources peuvent être mieux affectées pour atténuer les risques. Cela est particulièrement important pour les pays qui manquent de moyens suffisants.

ÉTABLISSEMENT DU PROFIL DE RISQUE

Pour évaluer le profil de risque général d'un secteur, il faut examiner les facteurs de risque individuels. Une évaluation claire des facteurs et des circonstances de risque permettra de cibler les ressources disponibles sur la vérification des antécédents et de déterminer l'étendue nécessaire de cette vérification.

La première étape consiste à déterminer les éléments de risque les plus évidents. Le risque est fonction des caractéristiques des licences et de leurs titulaires. Il peut être utile de commencer par le simple principe selon lequel plus les risques sont élevés, plus le processus de vérification des antécédents doit être approfondi et minutieux. Pour atténuer les risques, il est nécessaire de déterminer et de mesurer avec précision les menaces et les vulnérabilités de chaque secteur et sous-secteur et pour chaque type de licence.

Bien que les secteurs diffèrent, les facteurs les plus courants pour évaluer le risque de nombreuses licences sont les suivants :

- Type de licence (exploration ou exploitation).
- Valeur de la licence.
- Quantité de licences disponibles.
- Durée de la licence.
- Cessibilité de la licence.
- Données personnelles (démographiques) du titulaire de licence.
- Profil de risque individuel du demandeur de licence.

Licences d'exploration et licences d'extraction

Dans certaines industries extractives, des licences distinctes sont nécessaires pour l'exploration et l'extraction en raison de l'importance de l'investissement requis pour extraire certaines matières premières telles que le pétrole et le gaz. Ainsi, avant de signer des contrats ou des contrats de concession liés à des activités d'extraction, les entreprises devront évaluer la probabilité que le produit existe en quantité suffisante, estimer le coût d'extraction et calculer la rentabilité potentielle. Bien que les licences d'exploration puissent sembler présenter un risque moins élevé pour le pays octroyant les licences, la logistique d'une exploration à grande échelle nécessite des investissements à grande échelle et certains risques importants.

Une attention particulière devrait être portée à l'évaluation des risques présentés par différents types de licences. Une vérification plus approfondie des antécédents peut être justifiée pour les licences d'exploration, puisque la société titulaire de la licence est susceptible de demander une licence d'extraction (et peut-être recevoir une préférence) en cas de découverte d'un gisement.

Dans les secteurs à fort potentiel de profit qui intéressent de nombreux demandeurs, mais dont le nombre de licences disponibles est limité, des procédures de vente aux enchères ou d'appel d'offres devraient faire partie du processus d'octroi de licences. Les procédures de vérification des antécédents devraient être exhaustives pour les licences d'exploration de produits de grande valeur ou lorsque des procédures de vente aux enchères ou d'appel d'offres sont utilisées, car il est très probable que si l'exploitant relève un potentiel de profit, il demandera une licence d'extraction. Les procédures de vente aux enchères ou d'appel d'offres devraient commencer par une procédure de pré-qualification certifiant les personnes admissibles à participer.

Exploitation minière artisanale

Les licences d'exploitation minière artisanale ou à petite échelle couvrent généralement à la fois l'exploration et l'exploitation. Les risques dépendront en grande partie de la valeur de la matière première. Par conséquent, les minéraux de grande valeur comme les métaux précieux (or, argent) ou les pierres précieuses (diamants, pierres semi-précieuses) peuvent nécessiter une vérification des antécédents plus approfondie. Certaines licences à court terme pour des ressources minérales de valeur relativement faible ne justifient pas nécessairement une vérification approfondie des antécédents, notamment en raison du nombre élevé de demandeurs et du faible niveau de risque.

En ce qui concerne l'exploitation minière artisanale et à petite échelle, les faibles taux d'alphabétisation chez les mineurs peuvent compliquer l'octroi de

licences. Des aménagements peuvent être nécessaires pour s'assurer que ces personnes sont les bienvenues dans le secteur (GIATOC et Levin 2017). Toutefois, les licences artisanales ou à petite échelle pour des matières premières de grande valeur tels que l'or et les diamants peuvent justifier des vérifications plus poussées. Comme pour les demandeurs plus importants, l'étendue de ces vérifications devrait raisonnablement correspondre aux risques identifiés.

Licences d'exportation

Un certain degré de contrôle d'intégrité devrait être appliqué aux licences d'exportation, en particulier pour l'exportation de pierres et de métaux précieux. Ces licences nécessitent de se concentrer non seulement sur la valeur de la licence annuelle (le prix d'achat de la licence), mais également sur le chiffre d'affaires annuel généré par cette licence. Par exemple, la possession d'une licence unique d'exportation de diamants, qui peut donner lieu à des frais annuels de 35 000 \$, pourrait facilement permettre à une entité de générer un chiffre d'affaires annuel de plusieurs millions de dollars. L'analyse des risques relatifs aux licences d'exportation devrait donc être menée en vue de déterminer (1) les risques spécifiques (vulnérabilités et menaces) liés à chaque type de licence dans chaque secteur et (2) les meilleurs moyens de réduire les risques identifiés.

Ampleur du contrôle

Les décisions relatives à l'étendue de telles évaluations devraient prendre en compte les données relatives aux différents risques qui touchent le secteur ou le sous-secteur. Ces évaluations des risques devraient inclure les menaces (telles que la corruption, le blanchiment de capitaux et d'autres activités criminelles) et les vulnérabilités (telles que des systèmes de répression faibles), ainsi que toute autre donnée ou tendance pertinente pour le secteur.

Plus précisément, trois types de vulnérabilité devraient être examinés :

- Préjudice financier potentiel pour le secteur et le pays.
- Préjudice potentiel porté à la réputation du secteur et du pays.
- Préjudice potentiel quant à la capacité d'attirer de futurs investisseurs de qualité.

Si les ressources disponibles pour effectuer des contrôles approfondis sur tous les soumissionnaires sont limitées, un contrôle initial restreint pourrait être mis en œuvre. Le recours à des critères de base pour déterminer les indicateurs évidents de corruption, tels que les condamnations récentes de dirigeants d'une entreprise, serait suivi de vérifications plus approfondies des antécédents sur un groupe plus restreint composé des meilleurs candidats déterminés en fonction des offres soumises.

Les facteurs de risque les plus courants relatifs à la plupart des licences sont indiqués à l'encadré 2.1, mais d'autres facteurs seront pertinents, selon le secteur, le pays ou d'autres circonstances.

Par exemple, un demandeur de licence d'une durée limitée et d'une valeur potentielle nette inférieure à 1 000 \$ est moins susceptible de constituer une menace et devrait nécessiter une vérification des antécédents moins approfondie qu'un demandeur de licence d'une valeur potentielle de 50 000 \$. Évidemment, les formulaires de demande seraient fondamentalement différents pour chaque type de licence. Pour une licence de plus grande valeur, des

ENCADRÉ 2.1**Facteurs de risque courants liés à l'octroi de licences****Valeur estimée de la licence et du chiffre d'affaires annuel**

- Licence unique
- Série de licences pour des activités similaires

Quantité de licences disponibles

- Illimitée : accordées de façon continue (comme pour l'exploitation minière) artisanale)
- Limitée
 - Strictement contrôlé (comme les licences financières)
 - Unique et appel d'offre individuel (comme pour les bandes de terre ou mer)

Durée des licences et conditions de renouvellement**Cessibilité ou vente des licences****Profil de risque des demandeurs**

- Personnes physiques : titulaires de licence nationaux ou étrangers
- Entités juridiques : nationales ou étrangères
- Bénéficiaires effectifs du demandeur : personnes politiquement exposées (PPE) ou non
- Conflits d'intérêts

Concept clé:

Si les ressources sont limitées, envisagez de procéder à un examen initial afin de déterminer les indicateurs de corruption évidente, puis à une vérification plus approfondie des antécédents à partir d'un groupe plus restreint composé des meilleurs candidats.

informations plus détaillées et des pièces d'identité devraient être requises, ainsi qu'un justificatif attestant l'absence de casier judiciaire. Une vérification indépendante des informations et de la documentation soumises devrait être envisagée pour les licences de plus grande valeur (voir chapitre 4).

Une fois que tous les facteurs importants représentant le risque sont déterminés, ils doivent être pondérés de façon à déterminer le niveau de contrôle. Étant donné que les ressources disponibles seront toujours un facteur essentiel pour déterminer le niveau des contrôles d'intégrité, un système de pondération des risques permettra aux analystes de s'assurer que des contrôles plus approfondis sont effectués lorsque les risques sont plus élevés.

La création de catégories à plusieurs niveaux aidera à évaluer l'ampleur de la vérification en fonction des risques réels, ce qui contribuera à équilibrer la rentabilité. Un système simple basé sur le risque pourrait comporter deux niveaux (tableau 2.1).

Création d'une matrice d'évaluation du risque

En utilisant comme variables la valeur de la licence et le type de demandeur (personne physique ou morale, ressortissant national ou étranger, PPE ou non), il peut être utile de construire une matrice avec un système d'évaluation des degrés de risque en matière d'intégrité. L'évaluation du risque en matière d'intégrité

peut déterminer le niveau et l'étendue des vérifications à effectuer, ainsi que l'importance des ressources qui seront utilisées pour la vérification. À mesure que le niveau de risque augmentera, la quantité de détails et de données nécessaires augmentera également. Des coûts élevés pour obtenir des données peuvent être justifiés dans des scénarios à risque élevé, car une mauvaise décision peut avoir des conséquences économiques majeures.

Le tableau 2.2 présente un système d'évaluation du risque en quatre catégories : faible, moyen, moyen-élevé et élevé, correspondant aux types de vérifications et à la quantité de données pouvant être nécessaires. Des seuils de valeur de

TABLEAU 2.1 Système axé sur les risques à plusieurs niveaux pour évaluer la profondeur des vérifications des antécédents

NIVEAU 1 : PROFIL DE RISQUE PLUS FAIBLE	NIVEAU 2 : PROFIL DE RISQUE PLUS ÉLEVÉ
Licences de faible valeur	Licences de valeur élevée
Activités à faible risque/limitées	Activités à risque élevé/complexes
Quantité illimitée de licences	Quantité limitée/appel d'offres individuel
Licences de courte durée	Licences de longue durée
Licences non transférables	Licences transférables
Profil de demandeur à risque plus faible	Profil de demandeur à risque plus élevé

TABLEAU 2.2 Carte thermique des niveaux de risque par type de demandeur de licence

VALEUR DE LICENCE ANNUELLE (USD)	PERSONNE PHYSIQUE (NATIONALE)	PERSONNE PHYSIQUE (ÉTRANGÈRE)	PERSONNE MORALE (NATIONALE)	PERSONNE MORALE (ÉTRANGÈRE)	PPE (NATIONALE ET ÉTRANGÈRE)
<1 000	F	F	F	F	M
1 000–5 000	F	F	F	F	M
5 000–12 499	F	F	M	MÉ	MÉ
12 500–49 999	M	MÉ	MÉ	MÉ	É
50 000–99 999	M	MÉ	MÉ	É	É
>100 000	MÉ	MÉ	É	É	É

Remarque : É = élevé; F = faible; M = moyen; MÉ = moyen-élevé; PPE = personne politiquement exposée.

licence peuvent être ajoutés ; les seuils utilisés dans le tableau 2.2 sont fournis simplement à titre d'illustration. Une telle matrice peut être utilisée pour déterminer la meilleure fourchette de valeurs en fonction des caractéristiques propres aux différents marchés de licences.

D'autres facteurs peuvent être utiles pour modifier occasionnellement le niveau ou les critères utilisés dans les procédures de contrôle, tels que les l'évolution tendancielle des prix des matières premières, les risques de corruption, le degré d'importance d'une licence individuelle pour l'ensemble du secteur, ou même des décisions politiques susceptibles d'avoir une incidence sur la démographie des titulaires de licence.

DIAGRAMMES DES CONTRÔLES D'INTÉGRITÉ

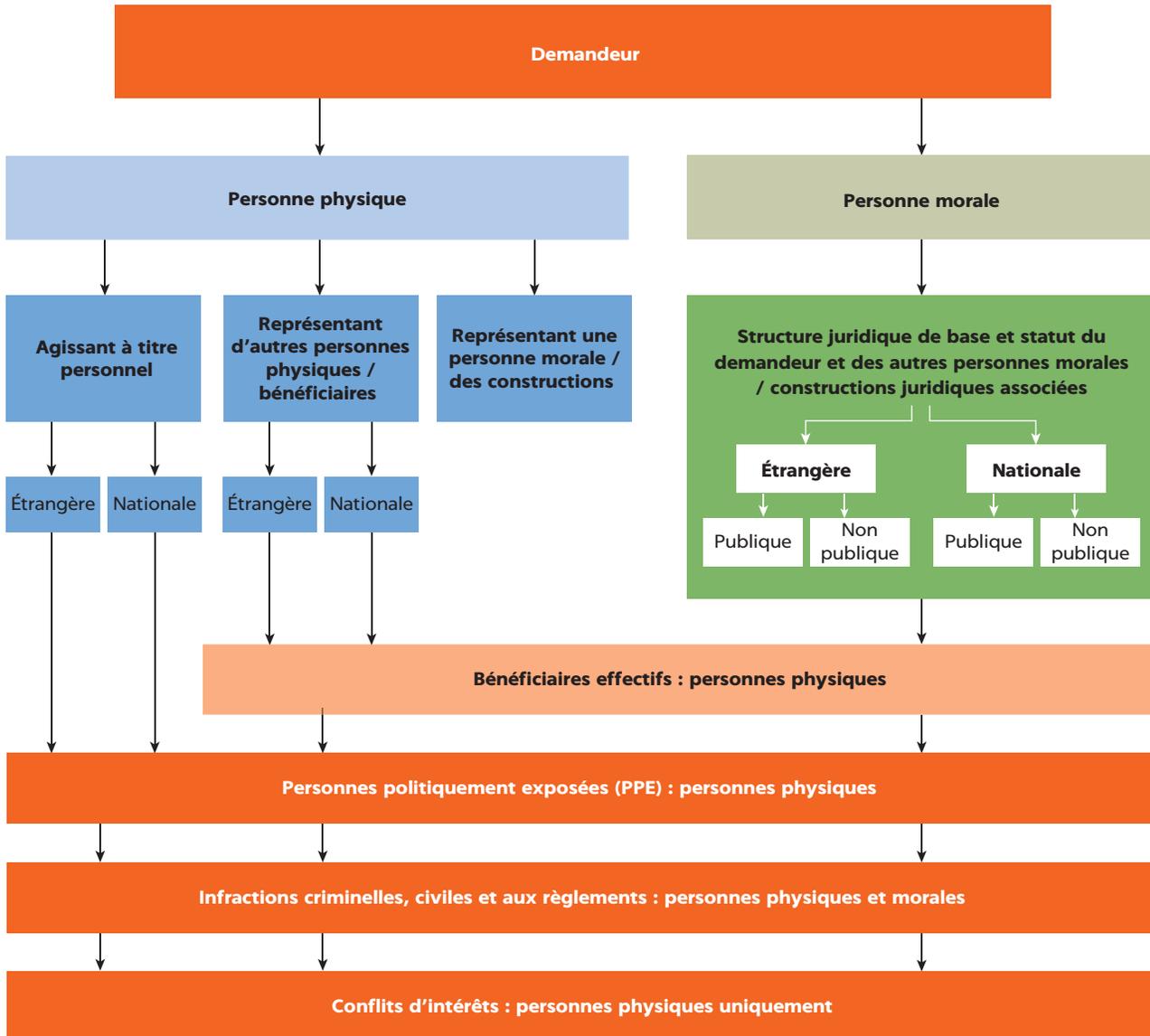
Pour des raisons d'efficacité, l'ordre dans lequel les différents contrôles sont effectués ne devrait pas affecter leur qualité. Cependant, il peut être utile de séquencer les contrôles de manière à s'appuyer sur les informations les plus facilement accessibles, suivi de recherches et vérifications plus approfondies, au besoin. Le séquencement des contrôles devrait être déterminé en fonction des caractéristiques de chaque secteur et pays, à partir d'essais, d'évaluations et d'améliorations.

Bien qu'aucun modèle ne puisse s'adapter à tous les secteurs et à toutes les circonstances, l'organigramme des contrôles d'intégrité de la figure 2.1 offre une option de séquence logique des étapes de vérifications des antécédents. Il devrait être adapté au secteur en question, en fonction de ses propres caractéristiques et des risques déterminés dans le contexte local de l'environnement opérationnel et de marché. Selon ce modèle, les étapes sont les suivantes :

1. Vérifier si le demandeur est une personne physique (un individu) ou une personne morale (une entité).
2. S'il s'agit d'une personne physique, déterminez si cette personne agit à titre personnel ou pour le compte d'un (ou plusieurs) tiers.
 - Si elle agit à titre personnel, déterminez s'il s'agit d'un ressortissant étranger ou national et assurez-vous d'obtenir des pièces d'identité suffisantes.
 - Si elle agit pour le compte d'un (ou plusieurs) tiers, déterminez si ce tiers est un ressortissant étranger ou national (s'il s'agit d'une personne physique) ou une personne morale et obtenez une documentation suffisante pour vérifier l'identité de toutes les personnes concernées.

FIGURE 2.1

Organigramme des contrôles d'intégrité



3. Déterminez et vérifiez les bénéficiaires effectifs de toutes les personnes ou entités concernées.
4. Déterminez si les bénéficiaires effectifs sont des PPE.
5. Effectuez une vérification des antécédents afin de déterminer toute infraction criminelle ou civile ou encore des infractions importantes à la réglementation.
6. Effectuez une vérification des conflits d'intérêts des personnes physiques concernées.

Les chapitres 3 à 5 traitent des trois domaines du contrôle d'intégrité de manière plus détaillée – bénéficiaire effectif, antécédents criminels et judiciaires et conflits d'intérêts – et suggèrent quelques pratiques et solutions utiles pour garantir des contrôles de diligence raisonnable efficaces et efficaces en matière d'intégrité.

RÉFÉRENCES

GIATOC (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) et Estelle Levin. 2017. *Follow the Money: Financial Flows Linked to Artisanal and Small-Scale Gold Mining—Tool for Intervention*. <http://globalinitiative.net/illicit-financial-flows-linked-to-artisanal-gold-mining-asgm/>.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. *Corruption in the Extractive Value Chain: Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*. Paris : OCDE. <https://www.oecd.org/dev/Corruption-in-the-extractive-value-chain.pdf>.

Bénéficiaire effectif

[L]es sociétés . . . [ont] amené une telle concentration de pouvoir économique que de prétendues sociétés privées sont parfois capables de dominer l'État . . . La propriété a été séparée du contrôle, et cette séparation a supprimé bon nombre de vérifications qui, auparavant, permettaient de réduire l'abus de richesse et de pouvoir. Et, à mesure que la propriété des actions devient de plus en plus dispersée, le pouvoir qui accompagnait auparavant la propriété se concentre de plus en plus entre les mains de quelques-uns.

— Juge Louis D. Brandeis, opinion dissidente,
Liggett Co. c. Lee, 288 U.S. 517, 565–67 (1933)

Le *bénéficiaire effectif* d'une entité est la personne qui jouira des droits économiques qui en découlent, que cette personne soit également le propriétaire légal enregistré ou non – c'est-à-dire que la propriété de l'entité soit enregistrée à son nom ou non. Il est important d'identifier le bénéficiaire effectif des demandeurs de licence afin de déterminer qui finalement contrôlera les activités autorisées ou en bénéficiera.

Pour identifier le bénéficiaire effectif, il faut (1) déterminer les personnes physiques qui possèdent et contrôlent l'entité juridique et (2) vérifier leur identité.¹ Il ne serait pas suffisant de vérifier les noms fournis par un demandeur dans une demande de licence, car ils ne reflètent pas nécessairement les personnes réelles qui recevraient les avantages économiques si la licence était octroyée. Le ou les bénéficiaires effectifs de personnes morales ou d'entités juridiques sont essentiellement les personnes physiques qui possèdent, contrôlent, détiennent des participations dans, ou exercent une influence sur le demandeur ou tirent un avantage substantiel de ses activités. En d'autres termes, les bénéficiaires effectifs sont ceux :

- Qui ont la capacité juridique ou la responsabilité fonctionnelle de prendre des décisions au nom de la personne morale et d'exécuter ou d'imposer ces décisions, ou
- Qui peuvent exercer un droit de propriété effectif (plutôt que juridique) et un contrôle sur la société ou

- Pour le compte desquels les transactions sont effectuées même lorsqu'une personne n'a pas la propriété ou le contrôle effectif ou légal (bénéficiaires sans contrôle décisionnel), ou
- Qui tirent des avantages économiques.

Le bénéficiaire effectif est souvent le propriétaire indirect. Pour ce qui est des participations dans des sociétés, les structures de bénéficiaire effectif sont parfois appelées *participations indirectes*, *enregistrements sous des prête-noms* ou *participations omnibus* par opposition à des structures d'investisseurs finaux ou de participations directes (voir l'annexe A pour plus d'informations sur le concept de bénéficiaire effectif).

Bien que les structures de propriété complexes des sociétés extractives puissent servir des objectifs légitimes, des structures de propriété peu claires sont facilement utilisées pour dissimuler l'influence et les droits à titre de bénéficiaire de certaines personnes qui préféreraient que cette information reste inconnue, en particulier les personnes politiquement exposées (PPE).² Ainsi, lorsqu'il apparaît que la chaîne de propriété et de contrôle est longue, complexe et couvre de nombreuses juridictions, cela peut en soi susciter la méfiance, en particulier lorsque l'une des juridictions est reconnue comme présentant un risque élevé de blanchiment de capitaux.³ Si les structures complexes de propriété et de contrôle sont légitimes, le demandeur sera généralement disposé à fournir tous les documents et informations nécessaires pour vérifier pleinement l'identité et la légitimité.

La vérification du bénéficiaire effectif ne devrait pas être limitée aux entités et structures juridiques, ni aux informations fournies sur une demande de licence. Bien qu'elle concerne le plus souvent des entités juridiques telles que les sociétés, les fondations et les associations, elle couvre également les constructions juridiques telles que les sociétés en nom collectif et les fiducies. En réalité, la vérification s'applique à tout type d'accord juridique ou autre (y compris les accords verbaux) entre personnes physiques (relations mandant-mandataire) dans lequel une personne agit ou exécute des transactions pour le compte d'une autre personne. Par exemple, si une personne acquiert une licence, qu'elle convient verbalement avec son frère de partager le contrôle ou les bénéfices et que ce dernier a un pouvoir décisionnel ou tire des bénéfices des activités nécessitant la licence, il est un bénéficiaire effectif, même si son nom n'apparaît sur aucun document.

Il est donc important de vérifier si le demandeur (ou les demandeurs) d'une licence est (sont) la (les) véritable(s) personne(s) qui dispose(nt) d'un contrôle important ou qui a (ont) un intérêt dans les avantages qui peuvent en résulter. Il convient donc de vérifier si l'un des noms figurant sur une demande agit pour le compte d'une autre personne.

Les pays devraient déterminer politiquement le seuil minimal de propriété, de contrôle ou d'avantages au-dessus duquel les personnes seront considérées comme des bénéficiaires effectifs et inclure une définition juridiquement contraignante dans la loi et les règlements appropriés. Le seuil juridiquement défini permettant de déterminer le bénéficiaire effectif devrait être suffisamment objectif. Cependant, les responsables de la réglementation devraient avoir le pouvoir discrétionnaire de considérer une personne, en dessous du seuil désigné, en tant que bénéficiaire effectif si les circonstances factuelles, les risques et les signaux d'alerte le justifient. Cette définition du bénéficiaire effectif, ainsi que la définition de PPE établie par un pays, seront les pierres angulaires du processus de contrôle d'intégrité.

DÉTERMINATION DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

Identifier et vérifier l'identité du bénéficiaire effectif peut être un processus long et coûteux. Ainsi, les demandeurs devraient fournir, lors de la demande de licence, des informations élémentaires pouvant être utilisées pour guider le reste de l'examen. Ces informations devraient inclure :

- Si le demandeur est une personne physique ou morale ou une autre entité juridique.
- Si le demandeur est (ou sera) l'unique bénéficiaire effectif des activités sous licence.
- S'il existe d'autres bénéficiaires effectifs et, le cas échéant, les noms, intitulés de poste et coordonnées de chacun d'entre eux, jusqu'au niveau de toutes les personnes physiques, ainsi qu'une description détaillée de leurs rôles et fonctions actuels et futurs.
- Comment la propriété est détenue (par exemple, par des actions directes ou indirectes, par des droits de vote ou par d'autres moyens), quand la propriété a été acquise et tout intermédiaire.
- Si le demandeur agit pour le compte de toute autre personne ou entité dans le cadre d'une relation mandant-mandataire officielle, informelle ou contractuelle ou de toute autre construction juridique et, le cas échéant, de qui il s'agit, y compris les noms et coordonnées jusqu'au niveau de toutes les personnes physiques.

Les demandeurs de licence devraient, si nécessaire, fournir tout document supplémentaire permettant de confirmer ces informations. Ils devraient également fournir une déclaration sous serment signée selon laquelle les informations fournies sont complètes et véridiques et reconnaître que toute information fautive ou incomplète peut entraîner le rejet immédiat de la demande, la révocation de la licence ou toute autre sanction.⁴ Il est important de veiller à ce que l'obligation de fournir des informations et documents complets sur le bénéficiaire effectif soit énoncée dans les lois appropriées (propres au secteur) et les règlements applicables. Fournir des informations incomplètes et inexactes devrait entraîner le refus ou l'annulation automatique d'une licence et de telles sanctions devraient figurer dans la loi.

Au minimum, tous les demandeurs devraient être tenus de fournir des informations de base sur l'identité des bénéficiaires effectifs. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) a publié des notes d'orientation et une ébauche de formulaire type de déclaration du bénéficiaire effectif pour aider les agents à déterminer et consigner les bénéficiaires effectifs et les PPE.⁵

Les sociétés candidates devraient présenter des justificatifs plus détaillés concernant le bénéficiaire effectif pour les licences de plus grande valeur, y compris des copies des documents d'enregistrement et de propriété de la société. L'impossibilité de fournir de tels documents peut indiquer une mauvaise gestion de la société-demandeur ou encore que celle-ci a quelque chose à cacher et chacun de ces facteurs ferait de lui un mauvais candidat pour une licence dans un secteur exposé. Une grande partie de ces informations peut également être utile pour les vérifications des antécédents criminels et des conflits d'intérêts, ainsi que pour faciliter le respect des recommandations de l'ITIE (ITIE 2016a).

Le bénéficiaire effectif peut être plus difficile à identifier lorsque des dispositifs tels que des fiducies, des sociétés en nom collectif, des administrateurs de société, des actionnaires prête-noms ou des fondations font partie de la chaîne de propriété. Le tableau 3.1 fournit des exemples de types de preuves qui pourraient être exigés et de certains documents correspondant à certaines formes d'entités juridiques.

TABLEAU 3.1 Entités juridiques complexes : types de preuve du bénéficiaire effectif et documents sources possible à demander

INFORMATIONS À VÉRIFIER	DOCUMENTS SOURCES
Sociétés	
<p>Lorsque les actions de la société sont détenues par</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une fiducie : Identité des bénéficiaires, des fiduciaires et des protecteurs éventuels • Une société en nom collectif : Informations détaillées sur les commanditaires, les commandités et les associés directeurs, y compris les bénéficiaires effectifs <p>Lorsque les administrateurs de société sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identité du bénéficiaire effectif des « administrateurs de société » <p>Lorsque les administrateurs prête-noms ou les actionnaires prête-noms sont autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identité de leurs mandants • Mécanismes disponibles pour déterminer et vérifier les bénéficiaires effectifs <p>Sociétés écrans ou sociétés de portefeuille :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identité de tout représentant physiquement présent dans la juridiction auprès duquel des informations peuvent être obtenues 	<ul style="list-style-type: none"> • Copies des registres d'actions • Rapports périodiques, tels que les déclarations de revenus, ainsi que divers rapports financiers publics et dépôts obligatoires auprès des autorités de réglementation des valeurs mobilières ou autres autorités de réglementation • Certificat de constitution et autres documents constitutifs de la société • Documents qui donnent aux personnes le pouvoir d'agir pour le compte de la société et en définissent la portée
Fiducies	
<p>Identité du constituant et de tout contributeur au patrimoine fiduciaire</p> <p>Identité des bénéficiaires et des fiduciaires de la fiducie</p> <p>Documentation confirmant que les fiduciaires agissent conformément aux conditions du contrat de fiducie</p> <p>Identité des personnes qui contrôlent la fiducie et prennent des décisions d'investissement</p> <p>Identité du « protecteur », le cas échéant, et pouvoir légal en vertu du contrat de fiducie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copie de l'acte de fiducie • Copie des documents stipulant l'étendue du pouvoir • Tout document accordant à d'autres personnes • le pouvoir d'agir au nom de la fiducie
Sociétés en nom collectif	
<p>Identité des commandités et commanditaires</p> <p>Le commandité ou commanditaire est une personne morale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identité du bénéficiaire effectif ultime de l'entité 	<ul style="list-style-type: none"> • Copie du contrat de société en nom collectif • Copie des constructions juridiques permettant aux commanditaires d'influencer la direction (tels que ceux qui permettent à un commanditaire d'assumer les fonctions de dirigeant ou d'administrateur d'un commandité de la société ou sinon de conseiller le commandité)
Fondations	
<p>Identité des personnes qui contrôlent la fondation et sont responsables de l'allocation des ressources</p> <p>Identité des bénéficiaires de la fondation</p> <p>Si la juridiction autorise l'utilisation d'un prête-nom pour constituer la fondation et, le cas échéant, les personnes qui ont le pouvoir décisionnel final</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Document de base décrivant la structure, le pouvoir et les détails de la fondation • Tout document donnant à d'autres personnes le pouvoir d'agir au nom de la fondation

Sources : GAFI 2014 ; OECD Steering Group on Corporate Governance 2002.

Remarque : Les documents sources peuvent être nationaux ou étrangers. Si les documents sont dans une langue autre que la langue officielle de l'État d'octroi de licence, les procédures devraient exiger que les documents soient présentés et déposés dans une langue officielle de l'État d'octroi de licences.

VÉRIFICATION ET DOCUMENTATION DU BÉNÉFICIAIRE EFFECTIF

Comme nous l'avons fait observer, déterminer la véritable identité des bénéficiaires effectifs situés au bout d'une chaîne de propriété complexe peut être long et coûteux. Pour adopter les méthodes les plus rentables, il faudra déterminer dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'enquête apportera une valeur ajoutée pour déterminer et réduire les risques du secteur. Ce faisant, il peut être utile de définir le bénéficiaire effectif en terme d'importance du risque en adoptant un certain seuil, correspondant au niveau minimal de participation dans la société, qui justifiera une vérification.

Normes internationales et échange d'information transfrontalier

Dans la plupart des cas, une analyse du bénéficiaire effectif sera probablement moins chère et plus simple lorsque les demandeurs et tous les bénéficiaires effectifs sont situés dans le pays d'octroi de licences plutôt qu'à l'étranger. Sachant que les activités économiques ignorent souvent les frontières, les procédures de contrôle utilisées pour déterminer les bénéficiaires effectifs ultimes nécessiteront des mécanismes appropriés pour demander des informations de manière officielle et informelle aux agents d'autres pays.⁶ Étant donné que ces agents procéderont probablement à des vérifications similaires des antécédents et nécessiteront une assistance similaire de la part des organismes d'octroi de licences situés en dehors de leur pays, il conviendrait de mettre en place des mécanismes officiels communs, tels que des protocoles d'accord et des contacts personnels, au moyen desquels les responsables de l'octroi de licences des deux pays peuvent demander et fournir des informations. Bien que l'établissement de ces réseaux pourra prendre du temps, les avantages seront considérables, notamment en terme de gain de temps et d'argent.

Alors que de plus en plus d'agents comprennent l'intérêt d'améliorer la transparence à l'égard du bénéficiaire effectif, de meilleurs outils pour accéder à l'information plus facilement et à moindre coût font leur apparition, souvent sous forme de ressources gratuites.⁷ L'Union européenne prévoit (2018) de publier une nouvelle directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux obligeant notamment les sociétés et autres entités juridiques à informer les registres de sociétés de tout changement de bénéficiaire effectif, afin que ces informations soient plus facilement accessibles aux autorités compétentes, aux cellules de renseignement financier (CRF) et au public.⁸

De tels systèmes peuvent réduire les coûts et le temps nécessaires pour accéder aux informations sur le bénéficiaire effectif. Un certain nombre de pays ont publié des directives nationales aidant à identifier les bénéficiaires effectifs,⁹ et d'autres sont susceptibles de faire de même. L'importance et la prise de conscience croissantes, à l'échelle mondiale, de la transparence sur les bénéficiaires effectifs ont également incité les pays à améliorer les systèmes locaux de collecte, de conservation et de facilitation de l'accès à des dossiers mis à jour, y compris l'utilisation des registres publics, dont certains sont disponibles en ligne.¹⁰ Par exemple, lors du Sommet anti-corruption de 2016 à Londres, des dizaines de pays ont pris publiquement l'engagement de renforcer la transparence des bénéficiaires effectifs dans les industries extractives, et nombre d'entre eux se sont engagés à établir des registres publics des bénéficiaires effectifs dans les années à venir (ITIE 2016c).

Concept clé

Étant donné que les responsables de l'octroi de licences dans d'autres pays sont susceptibles de procéder à des vérifications similaires des antécédents, il est utile de mettre en place des mécanismes officiels convenus d'un commun accord, tels que des protocoles d'accord, afin que les informations puissent être échangées entre les pays.

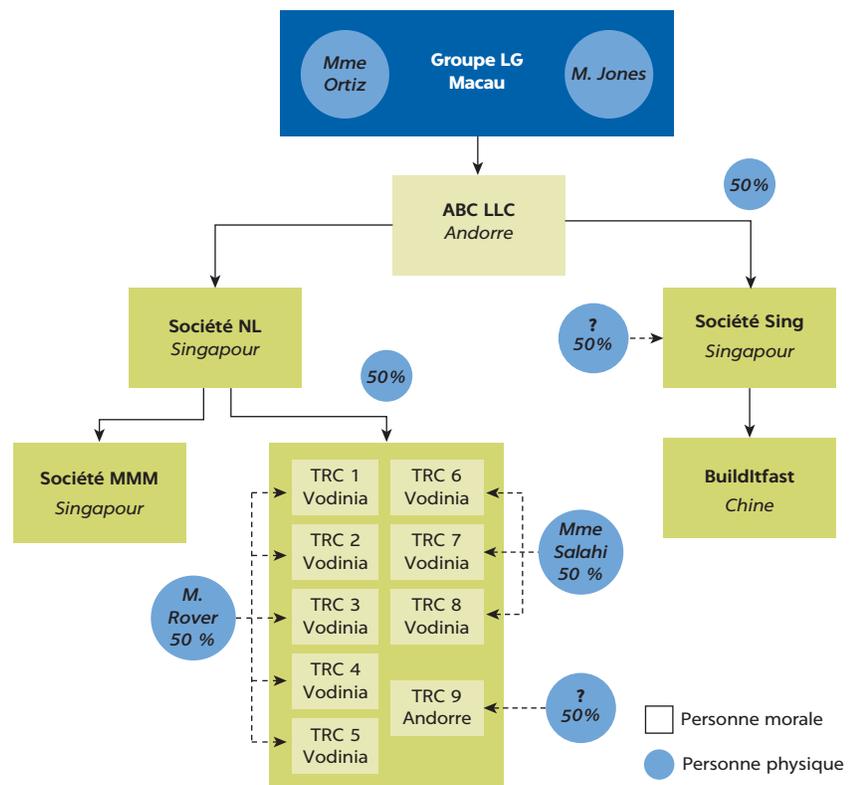
Méthodes pratiques pour enregistrer les informations sur la propriété

Pour consigner chaque entité et chaque personne appartenant à la chaîne de bénéficiaires effectifs, il est utile de disposer d'un court formulaire pour les cas simples de licences de faible valeur et d'un formulaire plus long pour les licences plus importantes, de plus grande valeur. Dans de nombreux cas, des communications supplémentaires avec le demandeur peuvent être nécessaires pour clarifier ou obtenir des informations complémentaires. Il est possible d'éviter ces longs échanges en veillant à ce que les formulaires et instructions de base de demande de licence soient complets et clairs.

Il peut également être utile de schématiser les structures de propriété et de contrôle de la société pour démontrer de manière plus compréhensible les relations existantes. Parmi les techniques utiles, il peut être opportun de distinguer les entités des personnes physiques en utilisant des rectangles pour les personnes morales, des cercles pour les personnes physiques et des points d'interrogation lorsque les informations sont inconnues. Il est également très important d'indiquer le pays d'origine.

Un exemple de propriété partielle (moins de 100 %) est présenté à la figure 3.1. Si les demandeurs sont les sociétés TRC, le tableau révèle que M. Rover possède la moitié des sociétés TRC 1, 2, 3, 4 et 5 et que la société NL détient l'autre moitié. À son tour, la société NL appartient à la société ABC LLC, qui appartient au groupe LG, qui appartient à M. Jones et à Mme Ortiz. Par conséquent, les bénéficiaires effectifs des cinq sociétés TRC sont M. Rover, M. Jones et Mme Ortiz. Dans le même exemple, si le demandeur est la société Sing, ses bénéficiaires effectifs sont ABC LLC et le groupe LG. De même, si le demandeur est la société MMM, ses bénéficiaires effectifs sont la société NL, ABC LLC et le groupe LG.

FIGURE 3.1
Organigramme de propriété de société



QUI FAUT-IL VÉRIFIER ?

Le champ des personnes qui devraient au minimum être soumises à des contrôles du bénéficiaire effectif et à d'autres contrôles d'intégrité devrait être défini de manière objective et claire dans la loi ou la réglementation.¹¹ La réglementation ou les lignes directrices qui l'accompagnent devraient permettre de contrôler d'autres personnes lorsque des signaux d'alarme pertinents ou d'autres informations le justifient (voir l'encadré 3.1 pour obtenir une liste des signaux d'alarme). Le document d'information de 2015 du *Natural Resource Governance Institute* intitulé « Owing Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies » fournit certains indicateurs permettant de détecter le bénéficiaire effectif « caché » (Sayne, Westenberg et Shafai 2015). Étant donné que les moyens d'exercer un contrôle ou une influence sur une personne morale sont illimités, le jugement professionnel doit permettre d'évaluer les risques

ENCADRÉ 3.1

Signaux d'alarme indiquant des bénéficiaires effectifs dissimulés

Signaux d'alarme possibles indiquant qu'une société a des bénéficiaires effectifs problématiques dissimulés

Bruits qui courent sur le marché

- Des rumeurs circulent selon lesquelles, malgré les apparences, une entreprise est en fait la société d'une personne particulière ou est « proche » d'une PPE.
- Un reportage, un rapport d'une ONG ou une affaire judiciaire présente des allégations similaires.
- Les gens du milieu ou les responsables ne discuteront pas de la question de qui possède une entreprise.
- Une personne, une société ou un réseau de sociétés peu connu ne cesse d'apparaître dans différents accords, laissant penser qu'un même bénéficiaire effectif a des intérêts dans chacune d'elle.

Accords préférentiels avec le gouvernement

- Les affaires d'une entreprise décollent ou s'effondrent soudainement lorsque le gouvernement change de main, ce qui porte à croire que les relations politiques de son propriétaire caché ont été la clé de son succès.
- Une entreprise remporte un contrat ou une licence auprès du gouvernement pour lequel elle ne semble pas qualifiée compte tenu de ses antécédents, de son âge ou de ses dirigeants et actionnaires relativement peu connus et peu expérimentés.
- Une entreprise reçoit un contrat, une licence ou une autre faveur – (p. ex. exonération fiscale temporaire ou exemption des droits d'importation) – que les fonctionnaires du gouvernement adjudicateur accordent généralement comme marque de favoritisme.
- Une entreprise autochtone non qualifiée ayant des liens peu clairs avec des fonctionnaires se voit attribuer un contrat ou une licence par le gouvernement dans le but présumé de se conformer aux lois ou aux politiques du pays relatives au « contenu local ».
- Une entreprise signe un accord à un prix réduit ou de manière ponctuelle, en dehors des processus normaux d'adjudication ou de marchés publics concurrentiels.
- Le gouvernement ne publie pas l'accord.

Non-respect des règles et normes du secteur non sanctionné par le gouvernement

Le gouvernement ne sanctionne pas l'entreprise pour les types de non-conformité suivants :

- Une entreprise omet de déposer les documents requis.
- Une entreprise enfreint régulièrement les règlements opérationnels.
- Une entreprise ne remplit jamais pleinement ses obligations contractuelles, ou abandonne un projet inachevé ayant dépassé le budget.
- Sous-paiement ou absence de cotisation des impôts et/ou des frais.

Relations commerciales suspectes

- Une entreprise effectue des transactions de grande valeur avec peu de justification commerciale évidente

Source : Sayne, Westenberg et Shafai (2015, 9).

pouvant découler de divers mécanismes de contrôle ou d'influence, malgré l'utilisation de seuils de bénéficiaire effectif.

L'identité des bénéficiaires effectifs et de ceux occupant les postes suivants, ainsi que de toute autre personne exerçant différentes formes de propriété et de contrôle (dont les exemples pourraient être illimités), devrait être vérifiée :

- La haute direction.
- Les membres du conseil d'administration ayant une participation dans la société.
- Les bénéficiaires effectifs ultimes (personnes physiques) d'actions importantes de l'entité.

En fonction du niveau et du type de risques correspondant à un secteur ou sous-secteur, un seuil de 5 % pourrait être utilisé à titre général pour déterminer les bénéficiaires effectifs des actions. Ceux qui en possèdent moins devraient être vérifiés au cas par cas, si les circonstances du secteur ou les signaux d'alarme le justifient. Parmi ceux-ci :

- Pour les sociétés en nom collectif, les associés.
- Pour les fiducies, les constituants, les fiduciaires ou les bénéficiaires de la fiducie.
- Pour les fondations, les personnes ayant le contrôle ou les bénéficiaires.

Pour vérifier l'identité des personnes physiques et morales, il est important de collecter des données biographiques de base et de les stocker de manière uniforme. Le tableau 3.2 indique les données minimales nécessaires pour commencer le processus.

Il peut être utile de vérifier si un dirigeant de société en particulier a été déchu, c'est-à-dire que d'autres organismes de réglementation ont estimé qu'il était inapte à occuper un poste de cette responsabilité. Le Royaume-Uni a un site Web à cette fin (voir l'annexe I).

TABEAU 3.2 Identifiants des personnes physiques et morales

IDENTIFIANTS MINIMAUX DES PERSONNES PHYSIQUES	IDENTIFIANTS MINIMAUX DES PERSONNES MORALES/ENTREPRISES
• Prénom + initiale du second prénom + nom	• Nom complet de l'entreprise
• Titre fonctionnel et rôle	• Date de constitution ou de création
• Date d'association avec l'entité ou d'acquisition de participation	• Lieu de constitution ou de création
• Date de naissance (au moins l'année)	• Adresse complète
• Lieu de naissance (au moins le pays)	• Nature de l'entreprise
• Pays de citoyenneté	
• Pays de résidence	
• Numéro national d'identité	

DÉCLARATION PUBLIQUE DES INFORMATIONS SUR LE BÉNÉFICIAIRE EFFECTIF

En matière de politique et pour améliorer la transparence de la gouvernance réglementaire des secteurs critiques, il faudrait envisager de rendre publiques certaines informations sur les bénéficiaires effectifs des entités ayant reçu une licence. L'exigence ITIE 2, adoptée en 2016,¹² impose la déclaration publique

des informations relatives à l'identité des bénéficiaires effectifs qui soumissionnent pour, exploitent ou investissent dans des actifs d'extraction. Elle requiert également la déclaration des bénéficiaires effectifs classés comme PPE (voir l'annexe G pour obtenir le texte intégral de l'ITIE). L'obligation de déclaration des bénéficiaires effectifs de l'ITIE ne s'applique qu'aux industries extractives des pays qui souhaitent obtenir la validation de l'ITIE, mais la mise en œuvre effective de cette politique de déclaration réduira considérablement les risques de corruption dans tout secteur critique. Le principe de déclaration publique peut être adopté pour d'autres secteurs où une plus grande transparence est souhaitée, mais le plus important est de spécifier clairement la définition juridique du bénéficiaire effectif et le seuil de propriété applicable. Lorsque les seuils de propriété effective diffèrent selon les secteurs ou les sous-secteurs, ces seuils devraient être clairement spécifiés dans des lois ou des règlements propres au secteur. Une définition juridique des PPE, en particulier des PPE nationales, ne doit pas être ajustée d'un secteur à l'autre ; il suffit de la définir objectivement dans le contexte général du pays pour s'assurer qu'elle est appliquée uniformément et équitablement, sans parti pris ni népotisme.

Le moyen le moins coûteux de déclarer publiquement ce type d'informations consiste à utiliser un site Web public. Cette approche élimine les fonctions administratives coûteuses de réception et de réponse aux demandes individuelles, de reproduction de documents et d'envoi postal. Chaque pays devrait décider quelles informations et quels détails sont appropriés pour une déclaration publique et dans quelles circonstances. Ces décisions devraient être fondées sur des considérations d'équilibre entre le droit à la vie privée et le besoin d'intégrité, de transparence et de responsabilisation. Par exemple, un pays peut choisir de déclarer les identités des bénéficiaires effectifs uniquement pour les licences dépassant une certaine valeur. De plus, étant donné que la réciprocité peut s'appliquer, un pays devrait envisager la déclaration publique de tout type (et étendue) d'informations auquel il souhaiterait avoir facilement accès dans d'autres pays.

Plus il y a de pays qui déclarent publiquement de telles informations sur des sites Web publics, plus il sera facile et économique pour tous les pays de mener des vérifications des antécédents de meilleure qualité, réduisant ainsi les possibilités pour les criminels et les agents corrompus de dissimuler leur identité. De plus, la déclaration sur Internet permettra au public et aux médias d'utiliser les informations pour jouer un rôle de surveillance plus efficace.

Concept clé

Des définitions claires et objectives qui éliminent la nécessité d'une interprétation discrétionnaire supplémentaire amélioreront l'intégrité, la transparence et la responsabilisation, ce qui réduirait considérablement le risque de corruption.

NOTES

1. Aux fins du présent rapport, l'expression *entité juridique* englobe diverses constructions juridiques, c'est-à-dire des structures de société ou non de tout type.
2. Voir le chapitre 1 pour accéder à une définition et à une discussion des PPE.
3. Voir l'annexe E, qui donne des indications sur la manière de déterminer les pays ou les personnes présentant un risque élevé.
4. Voir le chapitre 4 pour accéder à une discussion sur les sanctions en cas de présentation d'informations fausses ou inexactes par le demandeur.
5. Voir ITIE (2016b) et son ébauche de formulaire type de déclaration du bénéficiaire effectif (<https://eiti.org/sites/default/files/documents/fr-model-beneficial-ownership-declaration-form.xlsx>). Le formulaire est disponible en anglais, français, espagnol et russe.
6. Bien qu'une grande partie des informations sur le bénéficiaire effectif soit probablement disponible (p. ex. registres de propriété de société), certaines informations peuvent être protégées par des lois en matière de protection de la vie privée. Un moyen de contourner

cet obstacle consiste à obtenir le consentement de la partie dont les dossiers sont recherchés. Voir le chapitre 4.

7. Voir la quatrième directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux (UE 2015/849), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&qid=1545067694362&from=EN> et la discussion sur la nouvelle directive à venir de l'UE.
8. Communiqué de presse du Conseil européen : Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme: la présidence et le Parlement parviennent à un accord (20 décembre 2017), <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/12/20/money-laundering-and-terrorist-financing-presidency-and-parliament-reach-agreement/>.
9. Des guides sur le bénéficiaire effectif provenant du Royaume-Uni (y compris Jersey), des États-Unis, de la France et du Liechtenstein sont disponibles à l'adresse <https://star.worldbank.org/star/about-us/transparency-beneficial-ownership-resource-center>.
10. Le Royaume-Uni s'est engagé à mettre en place un registre central accessible au public regroupant les personnes qui détiennent et contrôlent en dernier lieu les sociétés britanniques, c'est-à-dire les bénéficiaires effectifs des sociétés ou « les personnes exerçant un contrôle important ». Voir https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/395478/bis-14-1145-the-register-of-people-with-significant-control-psc-register-register-final-1.pdf.
11. Pour un exemple de définition du bénéficiaire effectif dans la législation nationale dans le contexte du blanchiment de capitaux, voir la section 6 du règlement britannique sur le blanchiment de capitaux de 2007, qui définit le *bénéficiaire effectif* comme détenant 25 % ou plus d'actions ou de droits de vote (<http://www.legislation.gov.uk/>).
12. L'ITIE demande aux pays de soumettre par écrit les moyens par lesquels ils parviendront à se conformer aux nouvelles exigences de déclaration du bénéficiaire effectif de l'ITIE d'ici 2020. En janvier 2018, 47 pays avaient publié des feuilles de route relatives au bénéficiaire effectif de l'ITIE (<https://eiti.org/publication-types-public/beneficial-ownership-roadmaps>).

RÉFÉRENCES

- GAFI (Groupe d'action financière). 2014. *FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-e-transparency-beneficial-ownership.pdf>.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016a. « Exigence ITIE 2 : Cadre légal et institutionnel, y compris octroi des licences. » Dans *La Norme ITIE 2016*. Oslo : ITIE. https://eiti.org/sites/default/files/documents/french_eiti_standard_3.pdf.
- . 2016b. « Note d'orientation 22 sur l'élaboration d'une feuille de route relative à la divulgation de la propriété réelle ». Oslo, Mai. <https://eiti.org/fr/NO22>.
- . 2016c. « London Anti-Corruption Summit: Commitments to Enhance Beneficial Ownership Transparency in the Oil, Gas and Mining Sector ». Oslo, Mai. https://eiti.org/sites/default/files/documents/beneficial_ownership_country_commitments_-_uk_anti_corruption_summit_0.pdf.
- OECD (Organisation de coopération et de développement économiques) Steering Group on Corporate Governance. 2002. *Options for Obtaining Beneficial Ownership and Control Information*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques, Septembre. <https://www.oecd.org/corporate/ca/1961539.pdf>.
- Sayne, Aaron, Erica Westenberg et Amir Shafai. 2015. « Owing Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies ». Briefing, Natural Resource Governance Institute, New York, Août. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Beneficial%20Owners20150820.pdf.

Antécédents criminels et judiciaires

Les escrocs ne disent pas la vérité : c'est ce qui fait d'eux des criminels. Ils sont trompeurs et placent simplement des hommes de paille à la tête de leurs sociétés et de leurs stratagèmes. La qualité et l'exactitude des registres publics de bénéficiaires effectifs universels dépendent . . . totalement de celles des informations soumises par les honnêtes gens. Si Al Capone ou Meyer Lansky étaient encore en vie aujourd'hui, quelqu'un s'attendrait-il vraiment à ce que leurs sociétés écrans déclarent avec précision et véracité leur statut de bénéficiaire effectif . . . dans un registre public ?

– « Blog de Martin Kenney sur les Paradise Papers : Real News or a Titillating Non-Story ? » FPCA Blog, 9 novembre 2017

L'objectif des vérifications des antécédents criminels et judiciaires est d'en apprendre suffisamment sur un titulaire de licence potentiel pour s'assurer que le demandeur est susceptible de se comporter de manière responsable et de maintenir des normes éthiques et professionnelles élevées s'il obtient la licence. Des procédures efficaces de vérification des antécédents criminels et judiciaires permettront de détecter les fautes antérieures importantes tout en consacrant peu de temps aux petits incidents. Un comportement significativement contraire à l'éthique, illégal ou criminel pourrait indiquer une propension à utiliser une licence de manière abusive et ainsi poser des risques graves dans un secteur critique.

Ce chapitre donne un aperçu des différents types de vérifications des antécédents criminels et judiciaires, ainsi que des étapes pratiques et rentables pour la mise en œuvre de ces vérifications. Il propose également des exemples de listes de vérification pouvant servir de base à un modèle pour suivre les données et les résultats. Le niveau de vérification dépendra de l'importance de la licence et du risque de corruption perçu. Certaines licences peuvent exiger des vérifications moins importantes, mais des vérifications plus approfondies peuvent être justifiées pour les licences de quelque importance.

Dans les secteurs les plus critiques, un demandeur ayant commis des crimes tels que la fraude, la corruption ou le blanchiment de capitaux peut être un candidat inadéquate.¹ En outre, des cas graves de faute professionnelle ou déontologique seraient un sujet de préoccupation. Il est donc essentiel de consigner et d'évaluer de manière approfondie toute information de ce type

pour apprécier l'intégrité d'un demandeur. Parmi les comportements susceptibles de poser problème, certains peuvent être criminels et d'autres contraire au Code Civil. D'autres encore peuvent simplement être des violations des normes et directives professionnelles, tout en constituant un motif suffisant d'exclusion ou d'élimination d'une procédure de présélection ou de la concurrence pour une licence.

Les règles ou directives précises permettant de déterminer quels comportements criminels ou contraires à l'éthique justifieraient un refus ou une exclusion de licence devraient être adaptées à chaque secteur, présentant des risques et caractéristiques propres, et à chaque type de licence. Par exemple, un demandeur qui a déjà été condamné pour blanchiment de capitaux peut présenter un faible risque s'il demande une licence de pêche à petite échelle, mais s'il demande une licence bancaire, le même demandeur devrait être considéré comme présentant un risque beaucoup plus élevé. En tout état de cause, les systèmes de vérification des antécédents criminels et judiciaires devraient donner au demandeur la possibilité d'expliquer les actions judiciaires défavorables engagées par des régimes qui ne respectent pas l'Etat de droit.

Le point de départ le plus rentable en matière de vérification des antécédents criminels et judiciaires est l'auto-déclaration par le demandeur. Au minimum, les formulaires de demande devraient exiger des demandeurs de confirmer s'ils font actuellement l'objet d'une enquête ou s'ils ont déjà :

- fait l'objet d'une enquête ou d'une accusation relative à une infraction criminelle
- été reconnu coupables d'une infraction criminelle
- été mis à pied, exclus ou congédié par un tribunal ou un organisme gouvernemental
- été assignés pour non-paiement d'impôts
- soumis à une enquête criminelle ou civile par un organisme gouvernemental.

Le cas échéant, les demandeurs devraient présenter des éléments supplémentaires, des dates et d'autres détails, y compris les sanctions et la documentation appropriée. Une réponse positive à l'une ou l'autre de ces questions n'entraînerait pas une disqualification automatique dans tous les secteurs, mais exigerait d'évaluer au cas par cas des éléments supplémentaires.

Les formulaires de demande de licence doivent clairement indiquer les sanctions pouvant résulter de la présentation de fausses informations, trompeuses ou incomplètes. Ces sanctions devraient être suffisamment sévères pour dissuader tout acte répréhensible comme par exemple de lourdes amendes, des sanctions pénales impliquant une peine d'emprisonnement et la révocation de la licence. Par exemple, la réglementation minière du Nigeria comprend les règles, procédures et processus d'obtention de titres miniers, y compris le contrôle d'intégrité. La réglementation nigériane exige que les demandeurs, y compris tous les membres, administrateurs et actionnaires ayant une participation de contrôle, soumettent une attestation selon laquelle ils n'ont pas été condamnés pour un crime ou une infraction à la loi sur les minéraux et l'exploitation minière. Lorsqu'il est établi que les propriétaires de l'entreprise ont été condamnés à un crime ou à une infraction à la loi, même après l'octroi de la licence, la licence peut être révoquée.²

VÉRIFICATION DES ANTÉCÉDENTS CRIMINELS

Pour permettre une vérification indépendante des informations fournies, les demandeurs devraient être tenus de signer un formulaire autorisant l'accès au casier judiciaire ou aux dossiers administratifs dans toute juridiction. Le temps et les ressources consacrés à cette vérification devraient dépendre du niveau de risque et de l'importance du secteur en question. Pour les licences présentant un risque plus élevé, un formulaire d'autorisation pourrait également être utilisé pour demander des données sur l'emploi et les études. Les « autorisations générales » peuvent ne pas être acceptées par toutes les institutions en raison de préoccupations relatives à la responsabilité pour violation de la vie privée. Néanmoins, demander une telle autorisation implique que l'organisme vérificateur peut s'en servir, dissuadant ainsi les demandeurs de fournir de fausses informations.

Cette section et la suivante abordent les méthodes générales pour obtenir et vérifier des données sur les antécédents criminels et des informations sur les personnes physiques et morales concernant des incidents ou des infractions à des normes, règles, lois ou règlements civils, réglementaires ou juridiques. En précisant les contours de ces catégories de vérifications, cette section pose les fondements d'une exécution effective des vérifications.

Définition des antécédents criminels

L'expression *antécédents criminels* désigne les dossiers conservés par les forces de l'ordre et les tribunaux qui font état des condamnations d'une personne ayant commis une infraction pénale. Le processus de vérification des antécédents criminels devrait commencer par toute donnée déclarée par le demandeur, suivi d'une recherche générale des sources d'informations publiques et des médias. Les informations obtenues peuvent devoir être vérifiées indépendamment, en fonction de l'importance de la licence et de la crédibilité des sources.

Le processus utilisé pour vérifier les antécédents criminels d'une personne variera selon que le demandeur (ou le bénéficiaire effectif) est national ou étranger. Il n'est pas surprenant que les recherches sur les antécédents des demandeurs nationaux soient probablement beaucoup moins coûteuses et plus simples que la vérification des antécédents des demandeurs étrangers. Des frais de dossier standard pourraient aider à couvrir les coûts du processus de vérification des antécédents.

Les antécédents criminels peuvent être difficiles à vérifier pour diverses raisons, y compris une piètre tenue de registres, de surcroît décentralisée. Dans les pays où la corruption et le manque de capacités ont entraîné de nombreux dysfonctionnements dans le secteur de la justice, peu de coupables sont susceptibles d'avoir été condamnés, particulièrement pour fraude et corruption. En ce qui concerne les personnes morales, bien que des condamnations pénales aient été prononcées dans certains pays, le nombre de ces affaires reste globalement faible, même s'il commence à augmenter.³

En règle générale, les services répressifs ont accès aux casiers judiciaires et ont la possibilité de les consulter par nom, date de naissance, lieu de naissance et numéro d'identité national. Ils se plieront probablement à une demande émanant d'un autre organisme de leur propre gouvernement. Étant donné que ces vérifications exigent généralement beaucoup de temps et

d'argent, il convient de faire preuve de jugement pour déterminer quand elles sont nécessaires compte tenu des ressources disponibles et des risques présentés par le demandeur.

Lorsqu'un échange d'informations spontané n'est pas possible, il convient d'envisager l'utilisation de protocoles d'accord conclus d'un commun accord avec les services répressifs locaux (ou étrangers fréquemment utilisés) afin de permettre aux agents de ces services de répondre rapidement aux demandes de documentation du casier judiciaire, tout en offrant des protections appropriées de la vie privée.

Casier judiciaire étranger

Les nationaux peuvent avoir un casier judiciaire dans des pays étrangers, surtout si elles ont passé beaucoup de temps dans un autre pays ou ont des liens avec un autre pays. Les demandes directes adressées aux systèmes de casier judiciaire publics d'autres pays ont tendance à être plus compliquées que celles adressées à ses propres services répressifs nationaux, car même l'échange entre d'autres services répressifs fait généralement l'objet de nombreuses restrictions. Bien que ces services soient fournis par certaines sociétés d'enquêtes commerciales agréées, ils peuvent être coûteux.

Comme nous l'expliquons dans cette section, le transfert d'une partie de la responsabilité au demandeur peut aider à surmonter ces obstacles.

Bien que vérifier les antécédents criminels dans un pays étranger puisse être compliqué, long et coûteux, il est très important de le faire lorsque des demandeurs étrangers postulent pour une licence dans des secteurs critiques. Dans de nombreux pays, de telles vérifications sont déjà effectuées de manière systématique dans d'autres contextes. Par exemple, lors de la délivrance de visas à des personnes étrangères ou même lors de la délivrance de passeports à des résidents nationaux, les organismes gouvernementaux procèdent presque toujours à une vérification des antécédents criminels. Des vérifications similaires peuvent être utiles pour l'octroi de licences. Certaines catégories de demandeurs étrangers devraient être tenues de présenter une copie certifiée conforme d'un certificat d'absence de casier judiciaire, également appelé certificat de bonne conduite, délivré par leur pays d'origine et tout pays dans lequel ils ont résidé pendant un certain temps.⁴

Exiger que certaines catégories de demandeurs se soumettent à un processus de certificat de bonne conduite simplifierait grandement le processus permettant de déterminer si un demandeur a été déclaré coupable de crimes commis ailleurs. L'exigence d'un certificat de bonne conduite nécessitant un investissement important en temps voire en argent pour les demandeurs, cette exigence ne devrait être envisagée que pour les licences présentant une valeur et un risque plus élevés. Exiger que tous les demandeurs satisfassent à cette exigence pourrait réduire la concurrence et la productivité.

Un certain nombre de pays fournissent des guides utiles sur les procédures à suivre par les personnes qui doivent obtenir ces documents. L'encadré 4.1 fournit quelques exemples.

Des solutions de remplacement sont disponibles lorsque les pays ne disposent pas de systèmes pour obtenir ou fournir de tels certificats, comme dans certaines zones de conflit. Par exemple, si une personne souhaite obtenir un visa pour entrer au Royaume-Uni, elle a généralement besoin de documents tels qu'un certificat de bonne conduite. La personne doit fournir des documents ou, à la place,

ENCADRÉ 4.1**Ressources sur les procédures de certificat de bonne conduite*****Pays multiples : Entrer au Royaume-Uni***

Conseils sur l'obtention de certificats de bonne conduite de plus de 100 pays pour demander un visa ou obtenir un emploi au Royaume-Uni. Comprend où et comment faire une demande, les documents nécessaires, les frais de demande, le délai des décisions et les coordonnées.

<https://www.gov.uk/government/publications/criminal-records-checks-for-overseas-applicants>

Pays multiples : Entrer au Canada

Conseils à l'intention des personnes nécessitant un visa pour demander un certificat de police de leur pays d'origine pour entrer au Canada. Cet outil en ligne offre des conseils propres à de nombreux pays, y compris de nombreux pays en développement (mis à jour en avril 2016).

<https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/demande/medical-police/certificats-police/propos.html>

Guide pour les citoyens de Hong Kong

Instructions pour les citoyens de Hong Kong sur la marche à suivre pour obtenir des certificats.

https://www.police.gov.hk/ppp_en/11_useful_info/cert_no_crime.html

Guide pour les citoyens américains

Guide destiné aux citoyens américains sur la manière d'obtenir des certificats à fournir aux agents d'autres pays.

<https://travel.state.gov/content/travel.html>

une lettre détaillant ses tentatives pour obtenir le certificat et expliquant pourquoi il n'a pas été obtenu. Les autorités britanniques examineront ces informations, ainsi que les facteurs pertinents liés au pays concerné. Si les autorités britanniques compétentes concluent que l'explication et la documentation sont insuffisantes et que le certificat doit quand même être obtenu, le demandeur peut se voir offrir une nouvelle chance de le fournir. Si l'explication est jugée suffisante, l'exigence peut être levée.⁵

La même approche pourrait être appliquée à une vérification des antécédents relative à l'octroi de licences. Lorsque le certificat de bonne conduite ne semble pas authentique ou s'il déclare des informations suspectes, un organisme peut interroger le demandeur à ce sujet ou envisager de faire appel à un fournisseur tiers fiable pour vérifier ou effectuer une enquête plus approfondie. On pourrait demander au demandeur de fournir davantage de documents, par exemple pour expliquer précisément comment le certificat a été obtenu et pour montrer une copie de tout récépissé correspondant aux frais payés aux services de police compétents. Enfin, l'organisme pourrait interroger directement le pays étranger, après avoir préalablement obtenu et joint un « consentement à la communication de renseignements » de la partie intéressée.

VÉRIFICATION DES SANCTIONS CIVILES OU ADMINISTRATIVES

En plus des questions pénales, il est utile de vérifier si un demandeur a fait l'objet de sanctions civiles ou administratives. Bien que les sanctions civiles infligées à des personnes morales soient bien plus courantes que les accusations

criminelles, il peut être difficile de déterminer si un demandeur a fait l'objet de sanctions civiles ou administratives. Les stratégies pour déterminer si un demandeur en a fait l'objet comprennent :

- Recherches ciblées sur Internet.
- Recherches dans diverses « listes noires » (énumérant les entreprises sanctionnées ou exclues).
- Examen des informations provenant des dépôts de sociétés cotées en bourse.

Recherches sur Internet

Rechercher efficacement sur internet les sanctions civiles et administratives qui ont pu être infligées à certaines entités est un bon point de départ, peu coûteux, productif, et utile. Des techniques précises sont fournies plus loin dans ce chapitre. Si des éléments négatifs concernant le demandeur sont trouvés sur des sources Internet publiques, il convient de considérer la fiabilité de ces sources. De surcroît, il est généralement possible de vérifier ces informations ou d'obtenir des informations supplémentaires qui pourraient être importantes en contactant l'organisme de réglementation compétent qui a imposé ces sanctions.

Exclusion et listes noires

Les listes d'exclusion sont des listes de personnes ou d'entités exclues par un pays ou une organisation internationale de toute participation à des activités liées aux marchés publics. Le non-respect des exigences fondamentales en matière d'intégrité ou même une condamnation pour corruption peuvent expliquer une telle exclusion. De nombreuses listes noires publiques pourraient être utiles pour repérer les demandeurs suspects. La présence du nom d'un demandeur sur une telle liste justifierait une diligence supplémentaire.

Certains pays publient des listes de sociétés exclues sur un site Web et les mettent à jour régulièrement, mais de nombreux pays ne rendent pas cette information accessible. L'annexe B contient une liste de sites Web de divers pays comprenant des sociétés exclues, ainsi que des indications sur les données relatives aux exclus publiées par les organisations internationales et les institutions financières internationales. Ce sont toutes de bonnes sources à consulter pour savoir si une société a été sanctionnée. Malheureusement, il n'existe pas de guichet unique pour trouver cette information.

Bourse et autres dépôts de documents publics

Si un demandeur est une personne morale (et non une personne physique), le demandeur devrait indiquer dans le formulaire si l'entité est cotée en bourse et, dans l'affirmative, quelle bourse. Dans la plupart des pays, les sociétés cotées en bourse sont tenues de faire des déclarations afin d'informer les actionnaires potentiels des risques et de leurs activités commerciales en général. Nombre de ces déclarations sont accessibles au public. Une entreprise peut être tenue de déclarer les actions défavorables, telles que les sanctions réglementaires ou les enquêtes en cours. Les rapports de sociétés déposés auprès des organismes de réglementation des valeurs mobilières peuvent constituer une bonne source de vérification des informations fournies par le demandeur. L'encadré 4.2 donne un exemple de base de données de dépôts réglementaires consultable en ligne

provenant d'Australie (voir l'annexe C pour obtenir des informations détaillées sur la recherche et l'utilisation de sources telles que le formulaire 10-K ou 10-Q de la Securities and Exchange Commission des États-Unis dans le cadre du processus de contrôle de l'intégrité).

Des efforts visant à faciliter l'accès aux informations sur les entités exclus sont en cours dans l'Union européenne (UE). Bien que l'UE maintienne une liste d'exclusion, celle-ci n'est pas toujours exhaustive ni efficace.⁶ Récemment, l'UE a mis au point un système d'information du marché intérieur (IMI) sur Internet, qui permet d'effectuer des vérifications transfrontalières des qualifications dans le pays d'origine.⁷ Par exemple, si Mme X affirme détenir un diplôme en génie pétrochimique de son pays et être agréée dans un pays d'origine de l'UE, un autre pays de l'UE peut utiliser le système IMI pour vérifier ses qualifications.⁸ En avril 2015, l'UE a signalé que, dans le cadre du projet pilote, les autorités publiques pouvaient désormais utiliser le système IMI dans le cadre de marchés publics.

Une fois qu'une entreprise est enregistrée dans le système IMI et en fonction de l'utilisation nationale de l'IMI, un organisme peut, par exemple, vérifier que l'entreprise ne fait l'objet d'aucun motif d'exclusion (comme une condamnation pour fraude) ou utiliser le système pour lever tout doute sur l'authenticité d'un document ou d'un certificat fourni par un soumissionnaire (UE 2015). Par ailleurs, un débat est en cours au sein de l'UE sur l'accès public aux registres des bénéficiaires effectifs, sans décision à ce jour du Parlement européen ou du Conseil.

Au-delà de l'exclusion publique, les sanctions civiles pourraient inclure des jugements juridiques défavorables indicateurs d'un manque d'intégrité, tels que des pratiques concurrentielles déloyales ou des détournements de biens. Lorsqu'il s'agit d'entreprises étrangères non cotées à une bourse importante, il peut être difficile de vérifier si une entité ou une personne a fait l'objet de poursuites civiles ou administratives pour corruption dans un autre pays. La section suivante explique spécifiquement comment le vérifier, en commençant par Internet et d'autres sources ouvertes. L'objectif est d'effectuer juste assez de vérifications pour mettre en évidence d'importants indicateurs de disqualification potentielle, tout en limitant le temps passé sur cette tâche.

ENCADRÉ 4.2

Dépôts réglementaires consultables, Australie

Australian Securities and Investments Commission (ASIC), <http://asic.gov.au/online-services/search-asics-registers/>

- Contient des rapports déposés par des sociétés enregistrées en Australie et en Nouvelle-Zélande.
- Permet de rechercher des personnes qui peuvent avoir été interdites ou exclues d'exercer certaines activités, y compris celles qui ont été interdites de gérer des sociétés.
- Maintient un moteur de recherche des organismes de bienfaisance, y compris les sociétés publiques à responsabilité limitée par garantie et les sociétés privées à responsabilité limitée.

STRATÉGIES RENTABLES POUR LES VÉRIFICATIONS DES ANTÉCÉDENTS

Un processus clair, une stratégie et voire même des protocoles sont nécessaires pour effectuer une vérification des antécédents de manière efficace tout en garantissant un certain niveau de qualité. Les vérifications des antécédents peuvent être effectuées de différentes façons. Les agents devront expérimenter pour déterminer la méthode la plus appropriée et la plus rentable. L'objectif devrait toujours être d'adapter les procédures et les protocoles⁹ au pays, au

secteur et aux risques correspondants. L'expérience acquise lors de l'essai de nouvelles méthodes sera extrêmement utile si elle contribue à l'amélioration continue du processus (voir le chapitre 8 pour une discussion des moyens de documenter et de surveiller l'efficacité).

La prochaine section offre des solutions stratégiques pour utiliser judicieusement Internet et autres sources ouvertes afin de rassembler des informations élémentaires concernant le demandeur. Elle aborde plusieurs niveaux de vérification, du plus simple au plus approfondi. Par exemple, un pays peut souhaiter avoir trois niveaux de vérification, de simple à minutieux. Un exemple de ce type est présenté dans les tableaux 4.2 et 4.3 à la fin de ce chapitre.

Vérifications initiales des sources ouvertes

La première étape devrait être basée sur un protocole court visant à consulter les sources ouvertes en utilisant Internet pour vérifier l'existence du demandeur et les données essentielles le concernant – autrement dit, pour exécuter une sorte de vérification du profil. Il est utile de créer une liste personnalisée des vérifications minimales obligatoires, ainsi que des éléments facultatifs de vérifications si nécessaire. Remplir la liste de vérification initiale peut nécessiter environ 30 minutes pour chaque entreprise. Une mise en garde cependant : les informations trouvées sur Internet ne sont pas toujours exactes et ne constituent pas en soi une preuve suffisante de faits importants.

Une telle vérification de profil pourrait être suivie d'une recherche permettant de découvrir dans les sources ouvertes tout élément négatif sur le demandeur. Toute information négative pertinente découverte peut nécessiter une enquête plus approfondie. Une simple recherche des antécédents criminels, liés à l'intégrité, peut commencer par la saisie dans le moteur de recherche des termes suivants :

["NOM DE L'ENTREPRISE" ou "NOM DE LA PERSONNE"] W/10 (arrêt! OR accus! OR grand jury OR enquête OR crime OR criminel OR blanchiment d! OR corruption OR pot-de-vin OR voler OR détourn! OR larcin OR illéga! OR coupable ou condemn! OR innocent OR acquitt!)

Si les risques justifient d'effectuer une recherche plus approfondie sur Internet, l'objectif devrait être de déterminer si le demandeur (personne physique ou morale, ou ses dirigeants ou bénéficiaires effectifs) a commis des crimes, a été assigné pour infraction à la réglementation, a fait l'objet d'un contentieux civil indiquant un manque d'intégrité, a été impliqué dans des irrégularités financières ou a eu un comportement peu recommandable lié à des facteurs de risque notables.

Étant donné que différents mots-clés peuvent être utilisés pour détecter ces informations, il est utile de créer une liste des mots-clés les plus courants et d'affiner cette liste en fonction de l'expérience d'utilisation de celle-ci. Le tableau 4.1 présente des exemples de termes ou mots-clés de recherche pouvant être utiles. Les termes peuvent ensuite être combinés en une seule recherche, souvent appelée *recherche par chaînes de caractères* (pour plus de conseils sur la réalisation de recherches par chaînes de caractères, voir l'annexe H).

Bien que les termes de recherche puissent être combinés pour plus d'efficacité, le nombre de termes pouvant être recherchés simultanément peut être limité. Par exemple, Google semble autoriser un maximum de 30 termes. Même avec de telles limites, les chaînes de recherche comportant des mots-clés

tels que ceux du tableau 4.1 pourraient s'avérer utiles. Il est également souvent pratique de réduire le temps consacré à de telles recherches en utilisant d'abord les outils de recherche pour trouver les données les plus récentes ou en limitant la recherche aux deux, trois ou cinq dernières années plutôt que de laisser la période indéterminée.

Une fois que l'organisme d'octroi de licences a établi une liste de termes de recherche de base, celle-ci pourrait être traduite dans les autres langues utilisées fréquemment en fonction des demandeurs de licence. Même s'il ne s'agit que d'une mesure sommaire, le fait que certains mots reviennent souvent pourrait alerter les vérificateurs sur la nécessité de consulter un traducteur pour en apprendre plus.

Les réseaux sociaux peuvent également être extrêmement utiles pour révéler des éléments négatifs concernant des individus (personnes physiques). Ces sites comprennent des réseaux sociaux professionnels tels que LinkedIn (<https://www.linkedin.com/>) et personnels tels que Facebook, Twitter et Google Plus (figure 4.1). Lorsque des éléments négatifs sur le demandeur apparaissent, la nécessité d'effectuer des recherches plus approfondies dépendra de la nature de ces éléments et du niveau de risque perçu.

Pour les licences importantes, il est conseillé d'envisager de contacter directement les employeurs précédents, les partenaires commerciaux et les établissements d'enseignement pour obtenir des informations complémentaires sur le professionnalisme, le caractère général et la conduite de la personne en question.

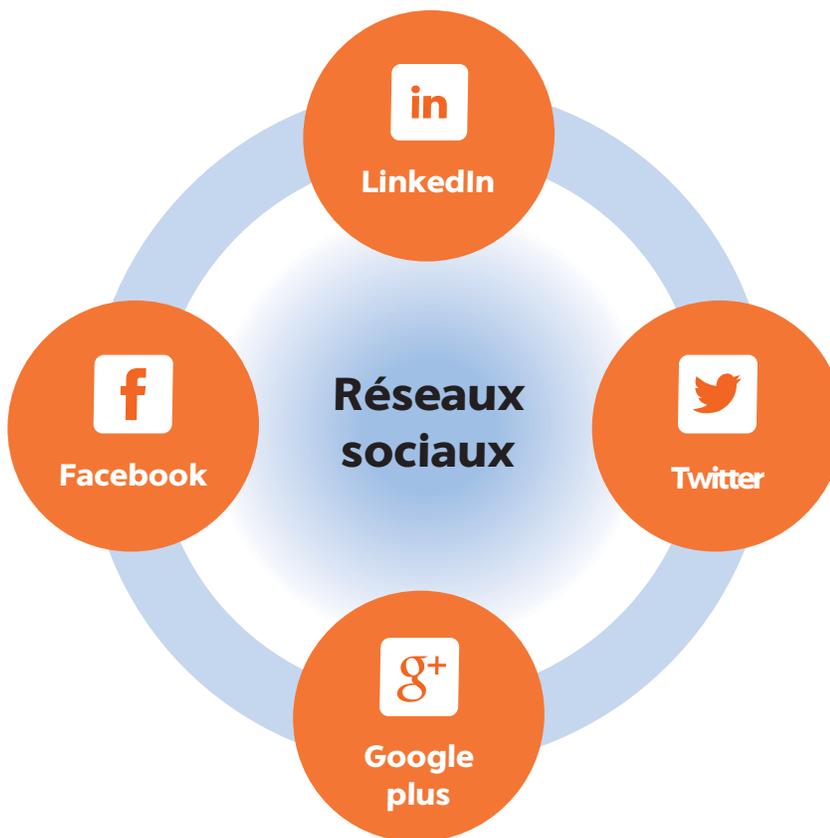
Sociétés publiques et privées

Il sera important de savoir si l'entité juridique est une société publique ou privée – dans le dernier cas, les enquêtes nécessiteront beaucoup plus d'attention

TABLEAU 4.1 Options de termes de recherche par mot-clé

CATÉGORIE	EXEMPLE DE TERMES	
Infraction criminelle	Arrêt! Accus! Grand jury Enquête Assign! Crime OR criminel Blanchiment d! Corruption OR pot-de-vin	Voler OR détourn! OR larcin Terroriste OR terrorisme Illéga! Coupable OR condam! Innocent OR acquitt! Peine Prison OR détention OR incarcér
Infraction à la réglementation	Sanction! Infraction Pollu! OR catastrophe Amende Puni!	
Faute OR poursuites civiles	Litige Plainte Poursui! Fraude Corr! Faux OR falsif! Menti Exclu! OR déchu!	
Irrégularités financières	Faillite OR insolvab! Couler Créance irrécouvrable Mauvais payeur Liquid!	

FIGURE 4.1
Réseaux sociaux à vérifier



et de ressources. La principale différence entre les sociétés privées et les sociétés cotées en bourse est qu'au moins une partie des actions ou des titres d'une société publique a été vendue au public dans le cadre d'un premier appel public à l'épargne (PAPE). Cela donne au public (par opposition aux acteurs internes de la société) la possibilité d'acquérir la société, (ou des titres de participations) sous forme d'actions, qui sert de source de financement pour la croissance de l'entreprise. Les sociétés privées, en revanche, ont décidé de ne pas accéder aux marchés publics pour se financer, et la propriété reste donc aux mains d'un nombre réduit d'actionnaires. Pour offrir des actions au public, une société doit généralement s'inscrire à une bourse, se soumettant ainsi aux règles juridiques d'un organisme officiel de réglementation des valeurs mobilières.

Cette différence est importante dans les vérifications des antécédents, car les sociétés publiques opérant sur des marchés dotés de systèmes de réglementation des valeurs mobilières développés et fiables doivent respecter des obligations de déclaration publique régulière et systématique d'informations relatives à la structure de la société, aux droits de vote et aux états financiers. Une société publique est donc obligée de communiquer certains documents liés à la responsabilité financière et à la transparence dans la prise de décision des dirigeants. La communication de ces documents est sujette à un contrôle du respect des dispositions réglementaires et à des sanctions en cas

de non-conformité. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les sociétés publiques se conforment parfaitement à toutes ces obligations, ou que les organismes de surveillance sont tout à fait efficaces pour surveiller la conformité aux règlements et pour réprimer en cas de non-respect. Cependant, cela apporte une transparence et des garanties supplémentaire pour la protection des investisseurs, qui ne s'appliquent pas aux sociétés non publiques ou à participation restreinte.

Vérification des sociétés publiques

Lors de la vérification des sociétés publiques, les étapes suivantes peuvent être utiles :

- *Confirmez la cotation sur les sites Web des bourses.* Vérifiez les informations fournies dans la demande de la société pour savoir si et où la société est cotée en bourse en consultant le site Web de l'organisme de réglementation des valeurs mobilières approprié. Vous trouverez ces organismes sur le site Web public de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), qui fournit une liste alphabétique par pays de ces agences.¹⁰ Lorsque vous avez trouvé l'organisme en question, vous pouvez vous rendre sur sa page Web pour savoir comment accéder aux informations déposées par les sociétés qu'il réglemente. Une traduction peut être nécessaire.
- *Consultez les dépôts publics.* Les dépôts publics peuvent révéler une mine d'informations détaillées sur l'intégrité d'une société. Par exemple, de nombreuses entreprises publiques non américaines sont cotées sur les bourses américaines réglementées par la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis.¹¹ Le site Web de la SEC est consultable par nom de société, lieu et autres identifiants. Lorsque vous avez trouvé une société, vous pouvez cliquer pour avoir un accès direct aux rapports déposés par celle-ci. Les documents les plus utiles sont notamment les rapports annuels (10-K) et trimestriels (10-Q). L'annexe C fournit des instructions détaillées sur la façon d'obtenir ces rapports.
- *Vérifiez les dépôts publics pour détecter les informations de nature à discréditer.* Les organismes de réglementation des valeurs mobilières exigent souvent des sociétés qu'elles indiquent si elles ont fait l'objet de sanctions (telles que des mesures d'exclusion) ou si elles font l'objet d'une enquête. Les sociétés sont fortement incitées à faire déclarer rapidement et de manière exacte ces informations, car des déclarations inexactes peuvent les soumettre à des mesures disciplinaires de la part de l'autorité de réglementation ou à des poursuites civiles coûteuses.

Si une société est cotée auprès d'une bourse reconnue ou sur un marché financier, il sera peut-être moins justifié de consacrer du temps à effectuer des vérifications détaillées. Pour obtenir et conserver une cotation, la société est soumise à de nombreuses exigences réglementaires qui tendent à améliorer l'intégrité et la transparence de l'entreprise. Certaines lignes directrices reconnaissent ce fait dans leur structure. Par exemple, l'exigence ITIE 2.5(f) (iii) sur la déclaration du bénéficiaire effectif impose aux sociétés cotées en bourse de déclarer le nom de la bourse et d'indiquer un lien vers la liste des dépôts de la bourse (ITIE 2016) au lieu d'exiger la déclaration des noms des individus détenant réellement les actions.

Vérification des sociétés privées

Les informations sur les sociétés non publiques sont plus difficiles à obtenir que celles sur les sociétés publiques. La liste suivante fournit quelques points de départ :

- *Informations des registres de sociétés.* Dans la majorité des pays, la plupart des sociétés doivent être enregistrées pour faire des affaires. Il peut être utile de rechercher les documents d'enregistrement pour les comparer avec ce que le demandeur a soumis (pour plus d'informations, voir l'annexe J).
 - Si le pays d'enregistrement de la société (ou de la société mère) est connu, commencez par consulter la liste des registres nationaux de sociétés sur Wikipedia.¹² Cette liste est organisée par pays. Elle contient des listes d'organismes gouvernementaux et spécifie les langues dans lesquelles les dossiers sont conservés. Bien que l'exactitude de cette liste ne puisse pas être garantie – car elle n'est pas vérifiée officiellement –, c'est un point de départ utile. D'autres recherches peuvent être menées pour rechercher des preuves de l'enregistrement et de la propriété d'une société.
 - Open Corporates est un site réputé fournissant des données sur les bénéficiaires effectifs et des informations sur les sociétés privées, y compris les principales sources publiques de 105 juridictions et environ 85 millions de sociétés.¹³ Les données sont consultables par nom de société, pays et administrateurs.
- *Sites Web des sociétés.* Le propre site Web d'une société mérite d'être consulté pour s'assurer que toutes les déclarations figurant dans la demande concordent avec les informations et déclarations publiques de la société. Voici quelques conseils :
 - *Whois.com* fournit des informations précieuses sur les sites Web des sociétés, telles que le nom du propriétaire du domaine, la date d'établissement du domaine et la date d'expiration.¹⁴ Si le domaine Web d'une société est récent ou va expirer peu de temps après sa création, la société a pu avoir été créée aux fins d'escroquerie.
 - Si le site Web d'une société comporte des pages sur la politique de confidentialité et les conditions d'utilisation, ce qui fait souvent défaut sur les sites fictifs, il s'agit probablement d'un site Web professionnel légitime.
 - Si un numéro de téléphone pour obtenir des informations sur la société est fourni, un appel à ce numéro permettrait de savoir si une personne répond et donne les informations appropriées sur cette société.
 - Si aucun site Web n'est trouvé en effectuant une recherche par nom, un site consolidateur tel que *kompass.com*¹⁵ proposerait une recherche par nom et lieu.
 - Si une société n'a pas de site Web, ce fait en lui-même peut être suspect étant donné l'importance d'avoir un profil en ligne lorsque le chiffre d'affaires est substantiel.
- *Sites physiques des sociétés.* L'emplacement physique du siège d'une société devrait également être vérifié. En cas de doute, des moyens électroniques et physiques pourraient être utilisés pour déterminer si la société existe à l'adresse géographique indiquée. Des sites Web tels que Google Earth, Google Maps et Bing Maps peuvent fournir des cartes ou des photographies de

nombreux sites.¹⁶ Si le pays dans lequel la demande est présentée a une ambassade ou un consulat près du siège de la société étrangère, le personnel de l'ambassade ou du consulat pourrait fournir des informations locales ou se rendre à l'adresse indiquée pour voir si la société semble être en activité à cette adresse. Si la société est bien présente, il convient de déterminer si l'installation physique est compatible avec les activités commerciales présumées. Il est arrivé qu'un même emplacement physique ait servi de siège présumé pour des centaines de sociétés écrans. Enfin, il convient de déterminer si la société pourrait faire partie d'une joint-venture.

Obstacles linguistiques

Si les informations semblent n'exister que dans une autre langue que celle du personnel de l'organisme, un moyen simple et peu coûteux de confirmer la pertinence des informations consiste à utiliser un service de traduction gratuit sur Internet, tel que Google Traduction,¹⁷ permettant de copier-coller le texte à traduire. Cela peut donner des indices de base sur la nature de l'information, même s'il ne faut pas s'attendre à beaucoup plus. Cela peut parfois suffire pour déterminer s'il est nécessaire de faire appel à un traducteur.

Les sociétés mondiales peuvent avoir des sites Web dans les langues des pays dans lesquels elles exercent leurs activités, mais d'autres peuvent n'avoir que des sites Web dans la langue du pays d'origine, en particulier les entreprises publiques. Cela peut compliquer les recherches si la langue du pays d'origine n'est pas très répandue. Par exemple, les sites Web de certaines sociétés chinoises actives dans le monde entier peuvent exister uniquement ou principalement en chinois. Ce problème peut parfois être atténué par le fait que certaines des plus grandes entreprises soient cotées en bourse, ce qui permet d'accéder à certains documents au moyen des sites Web publics des bourses. En outre, de nombreuses entreprises chinoises font du commerce via le site Web Alibaba, une vaste plateforme de services de vente destinée aux entreprises chinoises faisant du commerce international, qui permet également aux clients et aux partenaires commerciaux de soumettre des commentaires et des évaluations au sujet des entreprises.¹⁸

Autres sources sur Internet

Sites Web d'informations financières sur les sociétés. Les principaux moteurs de recherche, tels que Google et Yahoo, ont des pages financières qui peuvent être utiles pour collecter des données sur les sociétés privées et publiques. Une recherche telle que « yahoo + finance + nom de la société + pays » peut être utile. Des informations en anglais peuvent être disponibles sur des sites Web tels que Yahoo Finance, même si le demandeur n'est pas coté dans les pays anglophones et que le site Web de l'organisme de réglementation du pays d'origine n'existe pas en version anglaise. Les informations sur la propriété d'une société peuvent être disponibles ou pas.

Associations et sites Web relatifs à un secteur ou à une industrie. Il peut être utile de dresser une courte liste des sites Web les plus fiables et les plus utiles de l'industrie ou du secteur concerné et de toujours les consulter en premier. En plus des organisations pour les entreprises en général, chaque industrie a généralement ses propres groupes. Déterminer si une société est un membre en

règle de tels groupes pourrait indiquer sa légitimité (pour des exemples de sites Web de tels groupes dans le secteur minier, voir l'annexe D).

Chambres de commerce. Dans de nombreux pays, le monde des affaires s'unit pour proposer une forme d'autorégulation par le biais de groupes locaux ou nationaux, souvent appelés chambres de commerce. Bien que ces organisations puissent être constituées principalement pour promouvoir les entreprises, elles remplissent également une fonction de vérification de l'existence des entreprises, constituant ainsi un point de départ possible pour les vérifications de la réputation d'une entreprise.¹⁹

Bases de données commerciales payantes. Lorsqu'il est nécessaire de collecter encore plus d'informations, les nombreux sites Web commerciaux spécialisés dans le regroupement des données sur les entreprises pourraient être consultés. Mais comme ces sites Web peuvent coûter cher, il est prudent de s'assurer au préalable que les résultats iront au-delà de ce qui a été découvert par d'autres moyens et incluront des catégories d'informations pouvant être cruciales pour prendre une décision en matière de risque relatif à l'intégrité. L'encadré 4.3 énumère quelques conseils pratiques relatifs à l'utilisation de consultants commerciaux.

SUIVI EN CAS D'ÉLÉMENTS NÉGATIFS

Si des éléments négatifs apparaissent et qu'il est important de déterminer avec plus de certitude les antécédents d'une personne, la meilleure méthode consiste à contacter directement les employeurs précédents, les partenaires commerciaux et les établissements d'enseignement fréquentés par celle-ci pour vérifier les informations indiquées. Internet est un point de départ commode et peu coûteux, mais il ne remplace pas une vérification approfondie auprès de sources autorisées. Pour des vérifications plus systématiques par courrier ou par cour-

rier électronique sécurisé, il est utile d'envisager des lettres types pour effectuer des vérifications de routine des emplois antérieurs ou de la fréquentation d'établissements universitaires.

Des guides ou protocoles internes sur les entretiens téléphoniques peuvent également être utiles. Le personnel de l'organisme effectuant les vérifications devrait savoir que, dans certains pays, certains employeurs ne fourniront pas d'autres données que la confirmation du fait qu'une personne y était employée et les dates d'emploi, de peur que des déclarations supplémentaires n'engagent la responsabilité juridique de l'employeur. Dans la mesure du possible, il peut être utile que les organismes négocient des protocoles d'accord d'échange d'informations avec les organismes homologues d'autres pays afin de faciliter l'obtention de renseignements.

Exemples de listes de vérification pour le suivi

Les tableaux 4.2 et 4.3 sont des exemples de listes de contrôle qui pourraient être utilisées pour la

ENCADRÉ 4.3

Conseils pratiques pour obtenir des informations sur les sociétés

Voici quelques conseils pratiques basés sur l'expérience d'un pays africain où moins de 12 entreprises contrôlent plus de 80 % d'un sous-secteur extractif :

- Les rapports sur une entreprise unique rédigés par des sociétés de conseil privées spécialisées dans les sociétés de certaines régions (comme l'Asie du Sud) peuvent constituer une bonne option d'optimisation des ressources.
- Des rapports de bonne qualité peuvent coûter entre 100 et 400 \$, selon la portée du rapport.
- Des offres groupées (tels que 10 rapports avec certains types de données et un service d'alerte) peuvent également être négociées.

TABLEAU 4.2 Liste de vérification pour les personnes physiques

DOCUMENTATION REQUISE			
• NIVEAU 1 : TOUS LES DEMANDEURS			
• NIVEAU 2 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE MOYEN OU SIGNAUX D'ALARME DÉTECTÉS			
		SUIVI DE BASE	SUIVI SECONDAIRE
• NIVEAU 3 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE PLUS ÉLEVÉ			
NIVEAU 1	Données biographiques de base	Demander les documents	Aucun
	<ul style="list-style-type: none"> Nom(s) Date de naissance Lieu de naissance Adresses et numéros de téléphone (professionnels et personnels) Citoyenneté 		
ANTÉCÉDENTS CRIMINELS			
NIVEAUX 2 ET 3	<p><i>Toute condamnation pénale antérieure :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> La personne a déjà été reconnue coupable de fraude contre un gouvernement ou une entité étatique <ul style="list-style-type: none"> fraude financière de toute nature versement d'un pourboire illégal corruption, collusion, manipulation des procédures d'appel d'offres ou toute autre activité anticoncurrentielle blanchiment de capitaux participation à des organisations criminelles fraude fiscale sur les revenus et les taxes d'accise corrompre un agent public, étranger ou national délits de trafic de drogue extorsion corruption d'agents de justice corruption d'agents commissions secrètes rupture criminelle de contrats manipulation frauduleuse de transactions boursières délit d'initié délit de falsification et autres infractions connexes falsification de livres et de documents 	<p>Inspecter le certificat d'absence de casier ou le certificat de bonne conduite.</p> <p>Obtenir l'autorisation de vérifier le casier judiciaire.</p> <p>Analyser les réponses positives.</p>	<p>Niveau 2 : Si vous avez des doutes, transmettez le certificat aux services de police compétents pour vérifier son authenticité.</p> <p>Niveau 3 :</p> <p>Étape 1 : Demander une vérification indépendante OUI/NON par les services de police/judiciaires compétents (en transmettant les données, le certificat et l'autorisation).</p> <ul style="list-style-type: none"> Si NON, arrêter. Si OUI, demander des détails et passer aux étapes 2 à 4. <p>Étape 2 : Effectuer des vérifications à partir des médias et des sources ouvertes sur Internet.</p> <p>Étape 3 : Demander une vérification par un fournisseur extérieur réputé.</p> <p>Étape 4 : Obtenir une copie certifiée conforme du casier judiciaire du demandeur.</p>
	<p><i>Enquêtes criminelles :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Toute enquête préalable de services de police concernant l'une des infractions ci-dessus Toute enquête ou accusation en cours 	Analyser les réponses positives.	<p>Aucune, à moins que les signaux d'alarme ne justifient le refus.</p> <p>Niveau 3 :</p> <p>Étape 1 : Effectuer des vérifications à partir des médias et des sources publiques sur Internet.</p> <p>Étape 2 : Prendre des décisions au cas par cas.</p>

suite

TABLEAU 4.2 suite

DOCUMENTATION REQUISE		
• NIVEAU 1 : TOUS LES DEMANDEURS		
• NIVEAU 2 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE MOYEN OU SIGNAUX D'ALARME DÉTECTÉS	SUIVI DE BASE	SUIVI SECONDAIRE
• NIVEAU 3 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE PLUS ÉLEVÉ		
ASPECTS JUDICIAIRES : ANTÉCÉDENTS ADMINISTRATIFS/CIVILS		
<ul style="list-style-type: none"> Décisions d'ordre administratif/civil : La personne a déjà eu une conduite non professionnelle ou contraire à l'éthique Toute exclusion antérieure de la concurrence pour l'obtention de licences ou de marchés publics 	<p>Rechercher des éléments négatifs dans les médias.</p> <p>Analyser les réponses positives.</p> <p>Obtenir des documents concernant les décisions ou exclusions.</p>	<p>Niveau 2 :</p> <p>Étape 1 : Effectuer des vérifications à partir des médias et des sources ouvertes sur Internet.</p> <p>Étape 2 : Prendre des décisions au cas par cas et/ou passer au niveau 3.</p> <p>Niveau 3 :</p> <p>Étape 1 : Effectuer des vérifications à partir des médias et des sources publiques sur Internet.</p> <p>Étape 2 : Enquêter auprès des autorités compétentes.</p> <p>Étape 3 : Prendre des décisions au cas par cas.</p>
<p><i>Données biographiques :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Noms et alias Membres de la famille immédiate Partenaires commerciaux importants Contactés personnels proches 		Effectuer une vérification sur les réseaux sociaux.
<p><i>Antécédents professionnels :</i></p> <p>Énumérer les emplois occupés au cours des cinq dernières années.</p>	Vérifier l'emploi actuel.	En cas de doute, vérifier plus en arrière.
<p><i>Études :</i></p> <p>Dernier niveau d'études atteint</p>	Fournir une copie du diplôme/certificat.	<p>Niveau 2 : Si l'authenticité semble douteuse, vérifier auprès de l'établissement.</p> <p>Niveau 3 : Demander une copie certifiée conforme ou vérifier auprès de l'établissement.</p>
<p><i>Antécédents professionnels :</i></p> <p>Énumérer les emplois occupés au cours des dix dernières années.</p>	Vérifier l'emploi actuel et l'emploi précédent.	<p>Étape 1 : Vérifier cinq ans en arrière.</p> <p>Étape 2 : Parler avec le superviseur ou la personne responsable à l'emploi actuel et à l'emploi précédent.</p>
<p><i>Références :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Trois références personnelles pouvant attester de la bonne moralité et vérifier les données de base Données sur les références à inclure : nom, adresse de contact, numéro de téléphone, nationalité, durée de la connaissance, et relation avec le contact 	Contacteur au moins une référence.	<p>Étape 1 : Contacter au moins deux références.</p> <p>Étape 2 : Vérifier les réseaux sociaux et les sources publiques sur Internet.</p> <p>Étape 3 : Vérifier le contact avec des PPE et des personnes présentant des conflits d'intérêts propres au secteur.</p>
<p><i>Qualifications :</i></p> <p>Énumérer les licences/certificats professionnels.</p>	Fournir une copie du certificat.	<p>Étape 1 : Inspecter le certificat.</p> <p>Étape 2 : Contacter l'autorité ayant délivré le certificat.</p>
<p><i>Associations professionnelles :</i></p> <p>Énumérer les adhésions à des associations professionnelles et la date d'adhésion.</p>	Fournir les coordonnées de l'organisation.	<p>Étape 1 : Contacter l'organisation pour confirmer l'adhésion.</p> <p>Étape 2 : Utiliser les sources publiques sur Internet pour vérifier la réputation, la nature et le but de l'organisation.</p>

Remarque : PPE = personnes politiquement exposées.

vérification des antécédents criminels et judiciaires de personnes physiques et de personnes morales. Ces listes de contrôle intègrent également les étapes à suivre pour examiner la propriété effective d'une société. Les niveaux indiqués correspondent au degré de risque et d'importance de la licence, allant du niveau 1 pour le moindre risque et la plus faible importance au niveau 3 pour un risque élevé et une très grande importance. En pratique, un système ne pourrait comporter que deux niveaux, ou quatre ou plus. L'important est de disposer d'un processus défini qui utilise judicieusement les ressources d'enquête en fonction des risques en matière d'intégrité présentés dans le contexte de licences particulières.

Chaque organisme d'octroi de licences doit créer sa propre liste de contrôle après avoir soigneusement examiné les facteurs présentant un risque dans le contexte particulier. Les informations des tableaux 4.2 et 4.3 ne sont qu'une illustration et ne doivent pas être considérées complètes, ni nécessairement souhaitables, selon le contexte précis. Chaque organisme doit choisir sa propre voie, puis l'affiner au fur et à mesure de l'expérience acquise avec différentes approches et différents demandeurs. Même lorsque les risques sont identifiés, si les conditions économiques sont défavorables, il peut être nécessaire d'assouplir les critères pour prendre en compte l'intérêt premier d'assurer l'exploitation sans délai des ressources. Néanmoins, certaines vérifications de base devraient être effectuées, indépendamment des conditions économiques, pour se prémunir des plus grands risques.

Enfin, une simple méthode basée sur une liste de vérification pour la collecte de données n'est qu'un outil pour lancer l'analyse et aider à tirer des conclusions raisonnées au sujet d'un risque en matière d'intégrité. La liste de vérification n'est pas une fin en soi. Un nombre suffisant de cases cochées ne devrait pas endormir les évaluateurs dans un faux sentiment de sécurité si, par exemple, un indicateur non répertorié ou la vue d'ensemble éveille des soupçons.

TABLEAU 4.3 Liste de vérification pour les personnes morales

DOCUMENTATION REQUISE			
NIVEAU 1 : TOUS LES DEMANDEURS			
NIVEAU 2 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE MOYEN OU SIGNAUX D'ALARME DÉTECTÉS			
NIVEAU 3 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE PLUS ÉLEVÉ			
	SUIVI DE BASE	SUIVI SECONDAIRE	
NIVEAU 1	<i>Statut et existence juridique de la personne morale :</i>	Analyses au cas par cas	
	<ul style="list-style-type: none"> • Noms, type d'entité juridique (société, société en nom collectif, société anonyme, SARL, coopérative, etc.) • Date d'enregistrement ou de constitution • Lieu d'enregistrement ou de constitution • Identité de toutes les succursales, filiales et sociétés mères associées 	Demandes de documents d'enregistrement à titre de contrôle aléatoire	
	<i>Adresse :</i> Emplacement physique	Aucun	
	Noms des personnes détenant la propriété ou le contrôle légaux	Demander une pièce d'identité d'au moins un propriétaire.	Aucun

suite

TABLEAU 4.3 suite

DOCUMENTATION REQUISE			
NIVEAU 1 : TOUS LES DEMANDEURS			
NIVEAU 2 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE MOYEN OU SIGNAUX D'ALARME DÉTECTÉS			
NIVEAU 3 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE PLUS ÉLEVÉ			
	SUIVI DE BASE	SUIVI SECONDAIRE	
NIVEAU 2	<p><i>Statut et existence juridique de l'entité candidate :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Documents de constitution (statuts, règlements, etc.) Statut de l'entité (en activité, pas en activité, dissoute) 	Inspecter les documents de constitution. Si l'entité n'est pas en activité, se renseigner.	En cas de doute, demander une copie certifiée conforme ou notariée des documents de constitution à la juridiction les ayant délivrés.
	<p><i>Adresses :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Lieu principal d'activité Sièges, succursales, filiales et sociétés mères associés Photo confirmant l'existence réelle 	Inspecter les photos.	
	<p><i>Agents :</i></p> <p>Nom et adresse d'un agent enregistré (aux fins d'accepter la signification et d'autres tâches de secrétariat juridique)</p>		
	<p><i>Bénéficiaires effectifs :^a</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Copie des pièces d'identité légalement reconnues, nom, titre fonctionnel Coordonnées, date de naissance et adresses de toutes les personnes détenant la propriété ou le contrôle légaux (actionnaires, propriétaires, etc.). S'il s'agit de personnes morales, les mêmes informations sont nécessaires jusqu'à la détermination de toutes les personnes physiques.^b 		
	<p><i>La société est-elle cotée en bourse ? Si oui, laquelle ?</i></p>	Rechercher les dépôts publics de la société.	
	<ul style="list-style-type: none"> <i>En règle :</i> Certificat de situation en règle pour faire des affaires (ou document similaire) <i>Conformité réglementaire :</i> Bon niveau de conformité aux obligations réglementaires telles que le paiement des impôts et des taxes et le dépôt des rapports obligatoires <i>Sources :</i> Organismes de réglementation appropriés dans la juridiction d'origine Chambre de commerce 	Examiner des documents.	Contactez les références du demandeur ou d'autres organismes d'État ou nationaux.
NIVEAU 3	Noms des personnes occupant les trois principaux postes de direction (PDG/président, vice-présidents, directeur financier/trésorier, etc.)	Demander les pièces d'identité de chaque personne.	Vérifier auprès de l'organisme gouvernemental ayant délivré les pièces.
	Noms des personnes occupant les cinq principaux postes de direction (PDG/président, vice-présidents, directeur financier/trésorier, etc.)		Suivre les étapes ci-dessus pour les personnes physiques.
	Noms de tous les membres du conseil d'administration ou de tout autre organe directeur		

suite

TABLEAU 4.3 suite

DOCUMENTATION REQUISE		
NIVEAU 1 : TOUS LES DEMANDEURS		
NIVEAU 2 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE MOYEN OU SIGNAUX D'ALARME DÉTECTÉS		
NIVEAU 3 : DEMANDEURS DE LICENCES DANS LES SECTEURS À RISQUE PLUS ÉLEVÉ	SUIVI DE BASE	SUIVI SECONDAIRE
<p>Adresse : Exiger une adresse physique détaillée, y compris une photo de l'emplacement physique.</p>	<p>Étape 1 : Effectuer des vérifications à partir des sources ouvertes sur Internet.</p> <p>Étape 2 : Consulter les listes noires (Banque mondiale, UE et OFAC).</p> <p>Étape 3 : Consulter les dépôts publics ou d'autres sources pour les sociétés privées.</p>	<p>Consulter les autorités de la juridiction d'origine.</p>
<p>Poursuites criminelles ou exclusions :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'entité a déjà été condamnée pour infraction criminelle • L'entité fait l'objet d'une enquête ou accusation • L'entité a déjà été exclue de la concurrence pour l'obtention de licences ou de marchés publics <p>Décisions d'ordre administratif/civil : L'entité a déjà eu une conduite non professionnelle ou contraire à l'éthique</p>		

Remarque : OFAC = Office of Foreign Assets Control (États-Unis); PDG = président-directeur général; UE = Union européenne.

a. Voir le chapitre 3 pour obtenir une explication du bénéficiaire effectif.

b. Par exemple, si la société appartient à la personne physique 1, à la personne physique 2 et à la personne morale 3, le demandeur doit fournir toutes les informations supplémentaires sur la personne morale 3; et si la personne morale 3 est la propriété de la personne physique 4, de la personne physique 5 et de la personne morale 6, il doit fournir toutes les informations jusqu'au niveau de propriété par toutes les personnes physiques.

Suivi des résultats

Une fois les vérifications des antécédents criminels et judiciaires terminées, il peut être utile de consigner les résultats principaux de manière synthétique sur un formulaire. Cela pourrait par exemple prendre la forme d'une liste des questions auxquelles il faudrait répondre par « oui ou non », telles que « Y a-t-il des allégations ou des indications selon lesquelles la personne a été impliquée dans des activités criminelles ou d'autres activités peu recommandables qui soulèvent des questions quant à son intégrité ou à sa bonne réputation ? » Les demandeurs pour lesquels des éléments négatifs ont été recueillis présentent certains risques et peuvent nécessiter une enquête plus poussée.

NOTES

1. Pour un exemple de liste des infractions entraînant un rejet, voir la liste utilisée par le Canada dans les marchés publics (Gouvernement du Canada 2017).
2. Loi sur les minéraux et l'exploitation minière de 2007 du Nigeria (<http://www.nassnig.org/document/download/5798>) et Réglementation sur les minéraux et l'exploitation minière du Nigeria, 2011.
3. Voir les statistiques établies par le Groupe de travail sur la corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment dans *Liability of Legal Persons for Foreign Bribery: A Stocktaking Report* (OCDE 2016).

4. La terminologie utilisée pour le certificat de bonne conduite varie. Un site Web utile (http://www.eslrecruitme.com/obtain_cbc.html) a rassemblé les différentes expressions utilisées dans de nombreux pays (dans les langues d'origine).
5. Pour plus d'informations, voir U.K. Home Office (2017).
6. Voir, par exemple, Transparency International (2014).
7. Voir Marché unique de l'UE, Système d'information du marché intérieur, http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_en.htm.
8. Voir Marché unique de l'UE, Système d'information du marché intérieur, http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_en.htm#maincontentSec3.
9. Pour obtenir des exemples de tels protocoles élaborés par les experts en marchés publics de l'État de New York, consultez : <http://www.ogs.state.ny.us/procurecounc/BestPractices.asp>; <http://www.ogs.state.ny.us/procurecounc/pdfdoc/Bestpractice.pdf>; <http://www.ogs.ny.gov/bu/pc/Docs/Guidelines.pdf>; <http://www.osc.state.ny.us/vendrep/webresources.htm>.
10. Site Web public de l'OICV : <http://www.iosco.org/about/?subsection=membership&memid=1>. L'OICV publie une liste des avertissements, fournis par les membres, concernant les entreprises et les personnes qui ont tenté d'opérer dans une juridiction où ils ne sont pas autorisés. Voir http://iosco.org/investor_protection/?subsection=investor_alerts_portal.
11. <https://www.sec.gov/edgar/searchedgar/legacy/companysearch.html>.
12. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_company_registers.
13. <https://opencorporates.com/>.
14. <http://www.whois.com/>.
15. <https://www.kompass.com/selectcountry/>.
16. Dans certains pays, les lois sur la protection de la vie privée limitent la disponibilité de ces informations électroniques.
17. <https://translate.google.com/>.
18. <http://www.alibaba.com/>.
19. Le World Chambers Network (<http://chambertrust.worldchambers.com>) et le World Chamber of Commerce Directory (<https://www.chamberdirectoryonline.com/>) sont deux exemples de sites Web rassemblant des données sur les chambres de commerce.

RÉFÉRENCES

- FCPA Blog (Foreign Corrupt Practices Act). 2017. « News and Commentary about white-collar Crime, Enforcement, and Compliance. » In *Martin Kenney Blog on the Paradise Papers : Real News or a Titillating Non-Story?*. <http://www.fcpablog.com/blog/2017/11/9/martin-kenney-on-the-paradise-papers-real-news-or-a-titillat.html>.
- Gouvernement du Canada. 2017. « Régime d'intégrité du gouvernement du Canada ». Ottawa. <http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/ci-if-fra.html>.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016. *La Norme ITIE 2016*. Oslo : ITIE. https://eiti.org/sites/default/files/documents/french_eiti_standard_3.pdf.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2016. *Liability of Legal Persons for Foreign Bribery: A Stocktaking Report*. Groupe de travail sur la corruption. Paris : OCDE. <http://www.oecd.org/corporate/liability-of-legal-persons-for-foreign-bribery-stocktaking-report.htm>.
- Transparency International. 2014. « Blacklisting the Corrupt: Why the EU Debarment System Does Not Work. » Berlin, 13 janvier. http://transparency.org/news/feature/blacklisting_the_corrupt_why_the_eu_debarment_system_does_not_work.
- UE (Union européenne). 2015. « European Commission Launches IMI Public Procurement Pilot Project. » Bruxelles. http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8235&lang=en.
- U.K. Home Office. 2017. « Guidance on the Application Process for Criminal Records Checks Overseas. » Londres, avril. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/477235/GOV_CR_GUIDANCE_FAQS_FINAL.pdf.

Conflits d'intérêts

[Les agents publics devraient être soumis aux mêmes règles de conduite que celles imposées aux citoyens. Dans un État de droit, l'existence du gouvernement sera mise en péril si ce dernier ne respecte pas scrupuleusement la loi...]

La criminalité est contagieuse. Si le gouvernement devient un criminel, il engendre le mépris du droit ; il invite chacun à faire sa propre loi ; il ouvre la porte à l'anarchie.

– Juge Louis D. Brandeis, opinion dissidente,
Olmstead c. États-Unis, 277 U.S. 438 (1928)

Le troisième pilier du contrôle d'intégrité sont les conflits d'intérêts. Un système de prévention transparent et de gestion des conflits d'intérêts est essentiel à l'intégrité et à la crédibilité de tout système d'octroi de licences. Il y a conflit d'intérêts « quand un agent a des intérêts à titre privé qui pourraient indûment influencer sur l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités officielles » (OCDE 2005, 7).

Les systèmes d'octroi de licences devraient être conçus pour détecter et gérer les conflits d'intérêts lors de la sélection des demandeurs de licence, ainsi que les conflits d'intérêts liés aux agents de l'organisme d'octroi de licences et à tout autre agent jouant un rôle décisionnel dans ce processus. Les garanties visant à prévenir, atténuer ou éliminer les conflits d'intérêts devraient être mises en œuvre à travers l'adoption de lois et de règlements contraignants, de manière à limiter le recours au pouvoir discrétionnaire et à ce que la répression soit exercée par une autorité de surveillance suffisamment indépendante. Ce chapitre énumère les différents conflits d'intérêt possibles puis décrit les mesures à prendre pour y remédier dans le contexte de l'octroi de licences.

DÉFINITION DES TYPES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Au-delà de la définition standard, les points de vue sur ce qui constitue un conflit d'intérêts varient considérablement d'un pays et d'un secteur à l'autre, en fonction de nombreux facteurs, notamment la taille du secteur et du pays. Par exemple, il peut être compliqué d'éviter un conflit d'intérêts dans les petits pays et les petits

ENCADRÉ 5.1

Conflits d'intérêts réels, apparents et éventuels

Réel : Lorsqu'il existe en fait une *possibilité inacceptable de conflit* entre les intérêts d'un agent public en tant que citoyen privé (intérêts à titre privé) et ses fonctions en tant que fonctionnaire (fonctions officielles), on peut dire qu'il y a un conflit d'intérêts.

Apparent : Un conflit d'intérêts « apparent » peut être aussi grave qu'un conflit d'intérêts réel en raison du *risque de doute* sur l'intégrité de l'agent et de son organisation. Pour détecter cette possibilité, demandez-vous : « L'agent X semble-t-il avoir un conflit d'intérêts ? »

Éventuel : Contrairement à ce qui précède, il peut y avoir conflit d'intérêts « éventuel » lorsqu'un agent a des intérêts à titre privé qui *pourraient donner lieu à un conflit d'intérêts à l'avenir*.

Source : OCDE (2005, 13).

Concept clé:

Si la valeur d'une licence est suffisamment élevée, il sera important d'aller au-delà des agents ayant une influence sur ce secteur, car on peut s'attendre raisonnablement à un risque de corruption intersectorielle.

secteurs où les contacts personnels entre les agents, les associés et leurs familles sont courants. C'est l'une des raisons pour lesquelles les normes internationales et les meilleures pratiques, qui ne fournissent que des principes généraux, doivent être adaptés aux lois, règlements ou procédures nationaux. La frontière entre les conflits à surveiller ou atténuer et ceux à interdire est souvent étroite. Les recherches menées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) fournissent des indications utiles, résumées dans l'encadré 5.1, sur la manière de distinguer les conflits d'intérêts réels, apparents et éventuels.

Bien que certains conflits d'intérêts puissent éventuellement être résolus par des mesures d'atténuation et de surveillance, d'autres peuvent être si graves que l'interdiction absolue est la seule solution crédible. Même si un conflit d'intérêts ne se concrétise pas, par exemple lorsqu'un agent habilité à octroyer ou à refuser des licences fait face à une décision opposant des fins privées à des fonctions officielles ou à d'autres intérêts, la perception de telles circonstances par le public peut nuire à la crédibilité ou à la réputation de l'organisme d'octroi de licences. Et ce préjudice peut nuire au secteur et être coûteux pour le pays.

Chaque situation doit être examinée en déterminant les faits, en appliquant la loi et la politique applicable et en distinguant les conflits réels, apparents et éventuels. Le troisième exemple figurant dans l'encadré 5.2 montre clairement que limiter les vérifications à un seul secteur n'est pas toujours suffisant. Si la valeur d'une licence est suffisamment élevée, il sera important d'aller au-delà des agents ayant une influence sur ce secteur, car on peut s'attendre raisonnablement à un risque de corruption intersectorielle. Cela dépendra beaucoup du contexte et d'une analyse au cas par cas dans le cadre des règles et des politiques annoncées.

Une fois les risques évalués, il convient de déterminer quelles autres mesures sont nécessaires pour les atténuer et formuler les recommandations appropriées.

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE CONTRÔLE D'INTÉGRITÉ

L'obligation de détecter et de gérer les conflits d'intérêts liés aux demandeurs de licence incombe à la fois aux demandeurs et aux organismes d'octroi de licences. Dans les deux cas, la partie du contrôle d'intégrité relative aux conflits d'intérêts devrait commencer par déterminer si un demandeur a un lien avec une personne politiquement exposée (PPE)¹ ou une personne d'influence² à la fois dans le pays d'octroi de licences et dans un pays étranger. Pour le déterminer, il est essentiel d'adopter des définitions objectives et relativement précises des termes *PPE* et *bénéficiaire effectif*.

Définition des termes clés

Sur le plan pratique, si les demandeurs de licence sont censés déclarer leur statut de PPE, de bénéficiaire effectif ou de partie liée, la demande de licence doit

fournir des définitions claires et précises afin d'éviter aux demandeurs toute incertitude quant à leur statut et pour qu'il puisse présenter d'autres informations et documents si nécessaire. Il serait donc utile d'inclure les définitions des expressions *personne politiquement exposée* et *bénéficiaire effectif* dans la demande de licence. L'absence de définitions claires et objectives de ces termes troublera les demandeurs et entrainera l'application de normes subjectives déterminées de manière arbitraire et sélective, laissant la porte grande ouverte aux abus et à la corruption. La capacité des agents de mener efficacement une analyse uniforme des conflits d'intérêts pour tous les demandeurs dépend également de l'existence de définitions suffisamment précises de ce que constitue les bénéficiaires effectifs et les PPE dans leurs secteurs.

Étant donné que les définitions de ces termes sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, la réglementation en matière d'octroi de licences et les instructions de demande de licence devraient préciser que les définitions applicables sont celles du pays d'octroi de licences. Ainsi, une définition objective des PPE nationales permettant d'éliminer ou de limiter substantiellement une interprétation discrétionnaire serait avantageuse. Comme les titres de postes des différentes branches gouvernementales diffèrent de manière significative entre les pays (tels que la fonction publique, la magistrature, le parlement, le Conseil des ministres, l'armée, le service diplomatique et les entreprises d'État), les organismes peuvent être amenés à utiliser leur pouvoir d'appréciation pour déterminer si un agent étranger serait considéré comme une PPE dans le pays d'octroi de licences.

Les personnes responsables de prendre la décision d'appliquer des standards uniformes auront besoin de conseils. Un facteur à prendre en compte pourrait être de savoir si l'agent étranger est classé comme PPE en vertu des lois de son pays d'origine, à condition que le pays ait adopté une définition claire de ce que constitue une PPE.

Lorsqu'il peut être difficile de déterminer si un agent étranger est une PPE dans son pays d'origine, on pourrait envisager de déterminer si une personne occupant des fonctions équivalentes serait considérée comme une PPE dans le pays d'octroi de licences. Malheureusement, à ce jour, de nombreux pays n'ont pas encore adopté de définition claire d'une PPE nationale, car aucune norme internationale ne l'exige spécifiquement. Cependant, cela est essentiel pour une mise en œuvre et une application efficace de la réglementation.

Évaluation du degré de risque

Si l'examen des antécédents d'un demandeur de licence indique qu'il existe un lien entre le demandeur et des PPE ou des personnes d'influence, l'organisme

ENCADRÉ 5.2

Types de conflits d'intérêts et réponses : trois exemples

Conflit d'intérêts réel. Un sous-ministre des Mines du pays d'octroi de licences est le bénéficiaire effectif d'une entreprise qui demande une licence d'exploitation de minéraux. > *Cette circonstance justifie le refus de la licence.*

Conflit d'intérêts possible, apparent ou éventuel. Le sous-ministre des Transports (personne politiquement exposée ou PPE) est le président du conseil d'administration de la société mère de l'entité qui demande une licence d'exploitation minière (contrôlé par le ministère des Mines). > *Ces circonstances peuvent justifier une analyse approfondie et des mesures d'atténuation.* Une analyse plus poussée serait nécessaire pour déterminer s'il existe un conflit.

Conflit d'intérêts possible, apparent ou éventuel. Le ministre des Sports est favorable à l'octroi d'une licence exclusive d'exploitation de toutes les concessions alimentaires dans un stade national de football à la société détenue par l'épouse du ministre de la Culture. On peut imaginer un scénario dans lequel, en échange, le ministre de la Culture favorisera l'octroi d'une licence à la société appartenant à l'épouse du ministre des Sports lui permettant de gérer un programme de collecte et de conservation des artefacts locaux. > *Ces circonstances peuvent justifier une analyse approfondie et des mesures d'atténuation.* Encore une fois, une analyse plus poussée serait nécessaire pour déterminer s'il existe un conflit.

d'octroi de licences évaluera alors le degré de risque, y compris les conflits réels, apparents et éventuels. Lorsque le demandeur de licence est une PPE ou une personne d'influence liée à une PPE (par exemple, en tant que membre de la famille ou proche associé), il existe un risque accru qu'un agent se serve de ses fonctions ou de son pouvoir à des fins privées (Heggstad, Frøystad et Isaksen 2010, 13 ; OCDE 2005).

Étant donné que certaines PPE ont tendance à cacher leur identité sous des couches compliquées d'entités juridiques (constructions juridiques) et à faire un usage abusif de leur pouvoir (van der Does de Willebois et al. 2011), un degré plus élevé de contrôle est justifié lorsque l'on détermine que des PPE ou des personnes d'influence sont des bénéficiaires effectifs ou des demandeurs de licences. Quelle que soit la méthode utilisée, une analyse minutieuse des risques est nécessaire. Lorsque les risques sont élevés et que la capacité d'atténuation est faible, les procédures devraient prévoir un rejet automatique des demandes.

L'évaluation des risques de conflits d'intérêts nécessite de déterminer la propriété, en particulier :

- Les bénéficiaires effectifs de tous les demandeurs
- Quels bénéficiaires effectifs peuvent être qualifiés d'« important », conformément à un seuil d'influence ou de détention du capital
- Quels bénéficiaires effectifs sont des PPE, conformément à la définition nationale d'une PPE.

Les organismes de réglementation devront utiliser diverses sources d'informations pour identifier et vérifier les bénéficiaires effectifs et les PPE, en particulier pour les demandeurs de licence étrangers. Les nouvelles ressources publiques utiles à cette fin prolifèrent, en raison de la multiplication des initiatives internationales visant à améliorer la capacité de tous les pays à déterminer les bénéficiaires effectifs et les PPE. Le tableau 5.1 répertorie certaines de ces initiatives et l'annexe F fournit des exemples supplémentaires.

Concept clé:

Lorsque les risques de conflits d'intérêts sont élevés et que la capacité d'atténuation est faible, les procédures devraient inclure le rejet automatique.

TABLEAU 5.1 Sélection d'initiatives internationales et nationales pour déterminer le bénéficiaire effectif

<p><i>Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) – Exigence de déclaration du bénéficiaire effectif 2</i> http://eiti.org/fr</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bien que cette exigence de l'ITIE entrera en vigueur sur le plan technique en 2020, il est probable qu'entre-temps, les pays souhaitant obtenir une certification de l'ITIE publieront certaines informations sur des sites web publics. • Ces informations comprendront : le cadre juridique et le régime fiscal liés aux industries extractives (2.1) ; les octrois de licences (2.2) ; le registre des licences d'extraction (2.3) ; les contrats d'extraction (2.4) ; les bénéficiaires effectifs et les personnes politiquement exposées liés aux titulaires de licences des industries extractives (2.5) ; et des informations relatives à la participation de l'État dans les industries extractives (2.6).
<p><i>OpeningParliament.org</i> http://openingparliament.org</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vise à relier les organisations civiques qui se consacrent à la surveillance et au soutien de la transparence dans les parlements et les institutions législatives. • Fournit un espace pour la collaboration internationale sur les efforts visant à améliorer l'accès aux informations parlementaires. • Initiative issue de la conférence des organisations de surveillance parlementaire du National Democratic Institute, de la Sunlight Foundation et du Réseau de l'Amérique latine pour la transparence législative.
<p><i>Global Beneficial Ownership Registry</i> http://thecommonwealth.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Une initiative internationale lancée à la suite des révélations des Panama Papers visant à créer une source d'informations gratuite sur les bénéficiaires effectifs afin de lutter contre la corruption, le blanchiment de capitaux et l'utilisation d'entreprises à des fins criminelles. • Initiative dirigée par Transparency International, Open Corporates, Open Contracting Partnership, The B Team, World Wide Web Foundation, et Global Witness.

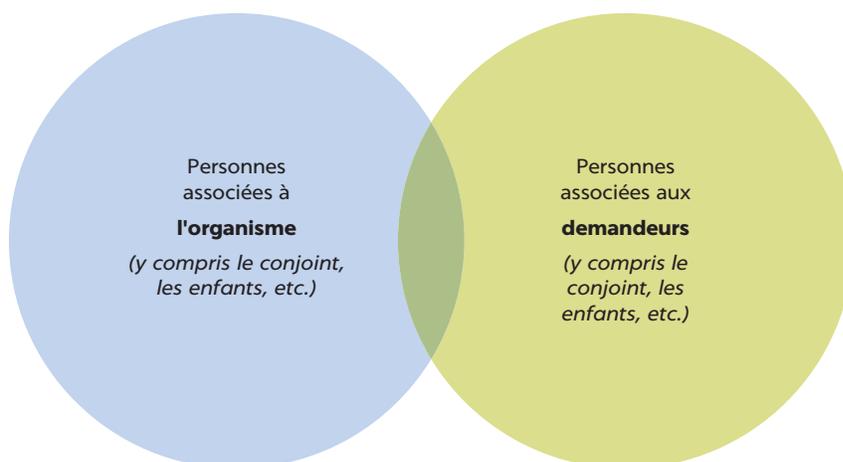
suite

TABLEAU 5.1 suite

<p><i>Initiatives nationales</i></p> <p>Italie :</p> <p>Association Open Polis http://politici.openpolis.it [en italien]</p>	<p><i>Couvre les agents italiens actuels et antérieurs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informations fournies : nom et photo ; date et lieu de naissance ; niveau d'études et profession de politicien ; dates de nomination ; fonctions ; affiliations à des partis politiques et affiliations externes ; emploi ; adhésions (telles que sociétés, syndicats). • Consultable gratuitement par nom ou par institution publique.
<p>Pakistan :</p> <p>Open Parliament http://openparliament.pk [en anglais]</p>	<p><i>Couvre les membres élus des assemblées nationales et régionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informations fournies : nom et photo, fonctions actuelles, appartenance politique, adresse, coordonnées téléphoniques et électroniques, biographie, études et profession. • Déclarations de patrimoine (« patrimoine net ») des trois dernières années disponibles. • Disponible en anglais et peut être utilisé en ligne ou téléchargé.
<p>Chili :</p> <p>Observatoire législatif http://observatoriolegislativo.ec [en espagnol]</p>	<p><i>Couvre les députés</i></p> <p>Informations fournies : curriculum vitae, sexe, profession, téléphone, e-mail, blog, activité parlementaire, etc.</p> <p>Le site web sur les députés est géré par une initiative citoyenne.</p>

FIGURE 5.1

Relations présentant des conflits d'intérêts



CONFLITS D'INTÉRÊTS : AGENTS AYANT UN RÔLE DANS L'OCTROI DE LICENCES

En plus des demandeurs, les conflits d'intérêts s'appliquent aux obligations des agents jouant un rôle dans le processus d'octroi de licences (figure 5.1). Toute situation ou circonstance pouvant influencer ou sembler influencer toute décision d'un agent impliqué dans le processus d'octroi de licences, ou pouvant sembler amener un agent à faire passer un autre intérêt, tel qu'un gain financier ou des liens familiaux, avant la fonction d'intérêt public de l'organisme, crée un conflit d'intérêt pouvant causer un préjudice. Une réglementation raisonnable devrait être adoptée pour garantir que les actions de ces agents ne subissent aucune influence inappropriée et ne poursuivent aucune volonté d'enrichissement personnel.

Les systèmes et procédures visant à atténuer ces risques devraient reposer sur des règles d'éthique professionnelle spécialement conçues, auxquelles tous les agents seraient tenus. Une telle réduction des risques reposera sur des interdictions claires et des lignes directrices pour les agents dans trois domaines principaux :

- Relations avec des personnes liées.
- Cadeaux et autres articles de valeur.
- Activités externes.

Le tableau 5.2 présente les contours que ces interdictions et leurs mécanismes de mise en œuvre pourraient prendre dans ces trois domaines.

Personnes liées

En raison des nombreuses possibilités d'influence inappropriée que peuvent exercer de puissants agents dans le processus d'octroi de licences, le contrôle des conflits d'intérêts exige un examen minutieux des relations entre les demandeurs et les agents de l'organisme d'octroi de licences ou d'autres agents pouvant jouer un rôle décisionnel dans le processus d'octroi de licence.

Il est nécessaire de déterminer le degré de relation qui serait considéré comme inapproprié pour les personnes physiques et morales. Par exemple, un degré de parenté direct est généralement couvert, mais qu'en est-il de cousins ? De demi-frères et sœurs ? De personnes qui résident dans le même ménage mais n'ont aucun lien de sang ?

Pour les personnes morales, il peut être plus facile de déterminer ces relations dans la mesure où toute relation implique souvent un intérêt financier potentiel. Ainsi, si une personne a un tel intérêt, il serait inapproprié de participer à une affaire de l'organisme qui concerne cette entité juridique. Un organisme peut souhaiter interdire aux employés de posséder des actions dans les sociétés d'un secteur donné. Dans tous ces cas, un organisme peut décider d'avoir des

TABLEAU 5.2 Interdictions et mécanismes d'application relatifs aux conflits d'intérêts

INTERDICTION	MÉCANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET D'APPLICATION
<i>Personnes liées</i> Interdiction de participer aux décisions concernant les demandes de personnes liées (liées par des liens familiaux, des liens commerciaux ou d'autres liens solides, y compris des relations avec des personnes morales).	<ul style="list-style-type: none"> • L'interdiction absolue devrait être stipulée dans la loi. • Les sanctions en cas d'infraction devraient être graves et dissuasives de manière crédible. • L'agent doit être tenu de se récuser immédiatement de tout rôle dans le dossier et d'informer son supérieur hiérarchique.
<i>Cadeaux</i> Interdiction des cadeaux, des faveurs, des avantages ou des articles de valeur.	<ul style="list-style-type: none"> • Une obligation juridiquement contraignante consiste à refuser tout « cadeau, faveur ou avantage » de quelque valeur que ce soit. • Obligation immédiate de signaler toute offre au supérieur hiérarchique ou à un organisme ou bureau de l'intégrité. • Des procédures obligatoires devraient être suivies pour s'assurer que les détails concernant l'offre sont conservés dans les dossiers et pris en compte dans les futures vérifications des antécédents de la société ou de l'entité ayant fait cette offre. • Les sanctions en cas d'infraction devraient être graves et dissuasives de manière crédible. • La surveillance devrait être effectuée au moyen d'une déclaration annuelle de patrimoine ou d'une procédure similaire.
<i>Activités externes</i> Interdiction d'exercer des activités extérieures qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêt réel ou apparent par la perception de revenus, de faveurs ou d'avantages tout en étant employé par l'organisme d'octroi de licences.	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation de faire rapport au supérieur hiérarchique ou à un organisme ou bureau de l'intégrité et d'obtenir une autorisation écrite avant de participer à une activité extérieure pouvant donner l'impression d'un conflit d'intérêts. • Les sanctions en cas d'infraction devraient être graves et dissuasives de manière crédible. • L'interdiction absolue devrait être stipulée dans la loi. • La surveillance devrait être effectuée au moyen d'une déclaration annuelle de patrimoine ou d'une procédure similaire.

éléments précis ou d'avoir une définition générale impliquant que les décisions concernant ces conflits d'intérêts seront fonction des risques spécifiques.

Pour déterminer si un demandeur de licence (personne physique ou morale) ou ses bénéficiaires effectifs ont des liens avec un membre du personnel impliqué dans le processus d'octroi de licence, les organismes peuvent utiliser une liste ou un système de base de données régulièrement mis à jour, à partir desquels les noms des demandeurs de licence et leurs bénéficiaires effectifs seraient contrôlés pour attester de l'absence de tels liens. De plus, les déclarations de conflits d'intérêts énumérées dans l'encadré 5.3 de ce chapitre pourraient être utilisées pour dresser une liste plus restreinte de personnes ou d'agents employés par l'organisme, ou associés à celui-ci avec lesquels un risque de relation peut découler d'une relation préexistante avec des personnes ou des entités opérant dans le secteur.

ENCADRÉ 5.3

Formulaire de déclaration des conflits d'intérêts pour les agents publics

Renseignements personnels

Prénom ; date et lieu de naissance ; pièce d'identité (numéro et copie) ; adresse de domicile ; téléphone, e-mail ; numéro de sécurité sociale / numéro d'identification fiscale ; situation de famille et composition ; études (établissement, années, diplômes obtenus) ; appartenance à des groupes ou clubs civiques et sociaux, ainsi que participation à d'autres activités similaires non rémunérées.

Renseignements professionnels

- Ministère/service/unité
- Fonction/poste
- Brève description des tâches

Renseignements sur la propriété et les conflits d'intérêts

- Biens immobiliers dans lesquels un intérêt bénéficiaire est détenu (à l'exclusion de la maison familiale principale).
- Détentions d'actions et d'instruments similaires, y compris sociétés de portefeuille et filiales.
- Tout intérêt bénéficiaire dans une fiducie de famille ou d'entreprise ou une société prête-nom et tout intérêt détenu en tant que fiduciaire d'une fiducie de famille ou d'entreprise établie en vertu d'une loi.

- Tous les mandats d'administrateur actuellement détenus, que les jetons de présence soient payés ou non.
- Tous les partenariats commerciaux et professionnels et constructions juridiques similaires actuels.
- Tous les investissements : obligations, débetures, et comptes d'épargne ou de placement dans des établissements financiers.
- Chaque actif précieux ou montant en espèces détenu.
- Salaires et revenus actuels provenant de toutes les nominations, emplois et investissements, en spécifiant le type de revenu, la source et le montant
- Tous les « cadeaux à déclarer ».
- Dettes financières, emprunts, hypothèques, etc. actuels.
- Autres intérêts personnels pouvant constituer un conflit d'intérêts : emploi ou poste antérieur pertinent occupé (tels que dans des entreprises, des organisations professionnelles ou des syndicats, des organisations non gouvernementales ou des organisations communautaires), droits permanents de retour à un emploi ou à un poste antérieur, ou offres ou accords permanents concernant un emploi futur, etc.

Toutes les informations sur l'identification et les intérêts devraient également être demandées pour les membres de la famille avec le même degré de détail que pour le déclarant principal.

Les systèmes et procédures permettant d'éliminer ou d'atténuer et de surveiller les conflits d'intérêts éventuels liés aux agents d'un organisme d'octroi de licences doivent être constamment mis à jour. Sans de tels systèmes, l'organisme d'octroi de licences risque de porter gravement atteinte à sa réputation et à sa crédibilité et s'ouvre à des accusations de favoritisme et de corruption.

Cadeaux et autres articles de valeur

La prochaine interdiction importante concerne la réception de cadeaux et de tout autre article de valeur par les agents participant au processus d'octroi de licences. Une politique claire en matière de cadeaux doit être publiée afin d'empêcher expressément le personnel de solliciter ou d'accepter des avantages de toute nature de la part de personnes ou d'entités faisant affaire avec l'organisme d'octroi de licences. Ces avantages peuvent revêtir de nombreuses formes, notamment l'hospitalité, des voyages gratuits, des honoraires ou des réductions sur des biens ou des services. La réception de tout article de valeur pourrait remettre en question l'intégrité de cet agent en donnant l'apparence qu'il pourrait favoriser le donneur.

Pour éviter cette situation, une interdiction générale peut être la meilleure politique. Une option pourrait être une politique stipulant ce qui suit : Il est interdit au personnel de l'organisme d'accepter ou de solliciter des cadeaux, des faveurs ou des avantages de quelque nature que ce soit de la part de personnes présentant des demandes à l'organisme d'octroi de licences ou faisant affaire avec celui-ci.

Certains organismes permettent au personnel d'accepter des cadeaux de valeur négligeable. Une telle approche devrait inclure une règle stipulant un seuil bas en dessous duquel les cadeaux peuvent être acceptés sous certaines conditions. Par exemple, elle pourrait spécifier que tous les cadeaux de valeur négligeable doivent être immédiatement signalés à un agent de l'éthique dès leur réception, afin que les détails du cadeau et d'autres renseignements pertinents (tels que le nom du donneur, les circonstances et la valeur) soient conservés dans les dossiers comme mesure d'atténuation ou en cas de problèmes de conflits d'intérêts futurs.

Activités extérieures

La troisième interdiction concerne les activités extérieures des agents d'octroi de licences. Des politiques claires précisant les interdictions à respecter peuvent s'avérer utiles, en particulier celles qui spécifient quels types d'activités ou d'emplois extérieurs peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts avec les fonctions d'octroi de licences. Un conflit de loyauté pourrait être perçu si un agent d'octroi de licences devait simultanément recevoir des revenus d'une autre source, telle qu'un deuxième emploi par exemple. De plus, en raison des contraintes de temps, l'agent pourrait être dans l'impossibilité de respecter son engagement vis-à-vis de l'organisme d'octroi de licences. Pour ces raisons, il est conseillé d'avoir des politiques claires sur les emplois extérieurs (y compris des activités similaires telles que le conseil).

Bien que certaines activités puissent être interdites, d'autres activités extérieures moins susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêt devraient être autorisées en faisant toutefois l'objet d'une surveillance. Il est courant que de nombreux organismes obligent leur personnel à obtenir l'autorisation écrite

d'un agent éthique avant de se livrer à des activités extérieures susceptibles de créer un conflit d'intérêts ou d'en donner l'impression. Dans de tels cas, le personnel est généralement tenu de fournir une description écrite détaillée de ces activités, de la rémunération ou des avantages attendus. L'agent éthique devrait analyser chaque situation au cas par cas et fournir une confirmation écrite de la décision (approuver la participation à l'activité proposée ou refuser l'autorisation) ainsi que son fondement. Ces documents devraient être conservés dans les dossiers.

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Tous les demandeurs de licence et les agents de l'organisme d'octroi de licences devraient être parfaitement informés des politiques et procédures en matière de conflit d'intérêts afin de permettre une conformité efficace et une application équitable. Ces politiques et procédures devraient être facilement accessibles au public, aux demandeurs et aux agents. Des programmes de sensibilisation et de formation basés sur de telles politiques devraient être mis en place de manière proactive.

Messages et sensibilisation

Des messages devraient être diffusés en continu dans les publications pertinentes sur l'éthique ou la lutte contre la corruption et dans le cadre de campagnes médiatiques plus larges, afin de rappeler régulièrement aux personnes concernées l'importance de la conformité, ainsi que les obligations procédurales et les mécanismes de déclaration existants.³

Plusieurs pays ont adopté différentes approches en matière de sensibilisation. Par exemple, en France, une formation approfondie est offerte aux agents publics sur leurs obligations déclaratives et les mécanismes disponibles. En Pologne, les publications sur la lutte contre la corruption s'adressent aux fonctionnaires et aux entrepreneurs. Environ 560 activités de formation ont été organisées à l'intention de plus de 13 000 fonctionnaires afin d'aborder des sujets traités dans des manuels largement diffusés. En Malaisie, l'approche comprend une exposition itinérante faisant connaître les dispositions de la loi anti-corruption, la réalisation d'un drame basé sur une opération anti-corruption réussie et la reconnaissance publique des personnes ayant effectué une déclaration (Razali 2013).

Formulaires de déclaration des conflits d'intérêts

Les agents de l'organisme d'octroi de licences, ainsi que tous les autres agents jouant un rôle important dans le processus décisionnel lié à l'octroi de licences, devraient également être tenus de remplir des formulaires annuels de déclaration des conflits d'intérêts. Les informations requises dans un tel formulaire devraient être adaptées au secteur et inclure des questions qui exigeraient de déclarer les membres directs de la famille, les antécédents professionnels, les fonctions actuelles, ainsi que d'autres informations relatives au patrimoine et aux intérêts susceptibles de générer des conflits. Les agents devraient remplir des formulaires similaires avant leur nomination ou leur embauche à des postes officiels afin d'éliminer ceux pour lesquels certains risques de conflits d'intérêts peuvent être trop difficiles à atténuer.

Chaque formulaire de déclaration des conflits d'intérêts devrait inclure une déclaration selon laquelle toutes les informations fournies sont complètes et véridiques, ainsi qu'un accord stipulant que toute information fournie par le demandeur peut être transmise aux agents de l'organisme d'octroi de licences dans le cadre de la demande de licence. La déclaration des conflits d'intérêts doit être datée et signée par le demandeur et devrait spécifier les sanctions applicables à la fourniture d'informations fausses ou incomplètes, notamment l'exclusion du processus d'octroi de licences, ainsi que la révocation de la licence, dans le cas où une licence a été accordée. Certaines informations sont peut-être déjà disponibles dans les pays dans lesquels les agents sont tenus de déposer régulièrement des formulaires de déclaration. Idéalement, le formulaire de déclaration des conflits d'intérêts comprendrait les informations décrites dans l'encadré 5.3.⁴

Application des règles d'éthique internes

Des règles d'éthique professionnelle supplémentaires devraient être applicables aux agents de l'organisme d'octroi de licences et à tous les autres acteurs jouant un rôle important dans le processus. Par exemple, les règles éthiques internes devraient exiger des agents qu'ils déclarent immédiatement et de manière proactive à un supérieur hiérarchique ou à un agent de l'éthique tout conflit d'intérêts éventuel concernant ses fonctions, responsabilités ou activités officielles. Ceux-ci devraient se récuser, s'il y a lieu, afin d'atténuer les risques potentiels. Le non-respect de cette obligation devrait entraîner des sanctions graves et effectivement dissuasives.

Lorsqu'un conflit potentiel est déclaré, il faut décider de la manière de l'atténuer. Toutes les informations sur le conflit réel ou éventuel devraient être documentées, y compris toutes les décisions et mesures pertinentes (pouvant inclure des mesures de surveillance). Si le conflit éventuel n'est découvert qu'après l'octroi d'une licence, la résolution de la situation risque de devenir extrêmement problématique.

L'agent désigné comme responsable de la mise en œuvre et de l'application de la politique devrait s'assurer que tout le personnel de l'organisme d'octroi de licences est suffisamment informé, reçoit une formation adéquate et a accès à des informations et à des conseils complémentaires si nécessaire. Étant donné qu'il est impossible de donner des exemples de chaque conflit d'intérêts éventuel, le personnel devrait savoir clairement à qui il peut adresser ses questions ou préoccupations, de manière confidentielle et informelle. Par conséquent, le nom (ou les noms) de la personne-ressource désignée devrait figurer, de manière visible, dans la publication de la politique et au sein de l'organisme d'octroi de licences.

Ces personnes ressources désignées peuvent fournir des conseils de manière amicale et confidentielle. Si nécessaire, la personne désignée pourrait fournir des conseils officiels et suivre l'affaire. Si la personne désignée donne un avis spécifique sur un conflit et que l'employé l'ignore, l'organisme peut être fondé à appliquer des sanctions. L'employé ne pourrait pas prétendre qu'il n'était pas au courant du conflit. Surtout, ces conseils, à la fois informels et officiels, peuvent prévenir les conflits.

STRATÉGIES EN CAS DE DÉTECTION DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ÉVENTUELS

Il existe de nombreux ouvrages sur la façon de gérer les conflits d'intérêts, et ce manuel ne tente pas de résumer les connaissances disponibles. Il est suffisant de

dire qu'un organisme d'octroi de licences devrait d'abord réfléchir et décider de l'approche à adopter, puis la mettre par écrit et la diffuser au sein de l'organisme. Les étapes suivantes, basées sur des études de l'OCDE (OCDE 2005), offrent des solutions utiles pour résoudre ces conflits :

- Établir les faits pertinents.
- Appliquer la loi et la politique applicables.
- Distinguer les situations de conflits « réels », « apparents » et « éventuels ».

Qu'est-ce qui rend un conflit d'intérêts inacceptable ?

Il est important de reconnaître que certains conflits ne sont pas interdits ou contraires à l'éthique. Certains peuvent être inévitables et peuvent être gérés de manière appropriée ou réduits à un niveau acceptable. Cependant, les agents doivent reconnaître que toute « autre » activité ou intérêt peut potentiellement créer des conflits, réels ou apparents. La capacité à reconnaître le risque de conflits éventuels et à comprendre comment les relations personnelles, financières et autres pourraient être perçues par d'autres sont des compétences essentielles pour gérer les conflits. Il est nécessaire que les organismes d'octroi de licences disposent de politiques écrites claires en matière de conflits d'intérêts, mais il est probable que l'application de telles politiques nécessitera d'utiliser son pouvoir d'appréciation pour garantir qu'elles sont raisonnables mais efficaces.

Qu'est-ce qui rend un conflit d'intérêts inacceptable ? Il est parfaitement légitime d'avoir des intérêts secondaires. Ce n'est que lorsqu'un intérêt secondaire prime sur un intérêt principal, c'est-à-dire lorsque le conflit n'est pas minimisé et que l'intérêt principal est sacrifié, que le risque d'un comportement criminel ou moralement inacceptable devient apparent. Les conflits d'intérêts ne sont pas intrinsèquement mauvais ; ils représentent plutôt des situations dans lesquelles deux intérêts opposés s'entrechoquent.

Comment les conflits peuvent-ils être résolus sans disqualification ?

Les conflits peuvent être résolus de nombreuses manières, par exemple par exemption, récusation ou cession.⁵ Les procédures d'atténuation sont un autre domaine dans lequel les pays ont adopté différentes solutions. Souvent (comme aux États-Unis et en Norvège), une fois que le conflit d'intérêts est identifié, l'agent de l'organisme doit aviser le demandeur, fournir des informations et lui donner une possibilité raisonnable de répondre.⁶ Si l'organisme décide de rejeter le demandeur, celui-ci peut alors faire appel de la décision directement auprès de l'organisme ou de son entité de supervision, par l'intermédiaire d'entités administratives (comme le General Accountability Office aux États-Unis et le Conseil de la conformité des marchés publics en Norvège) ou des voies judiciaires plus traditionnelles.

Certains systèmes permettent aux demandeurs eux-mêmes de prendre les mesures appropriées pour remédier au conflit. De telles mesures seraient sujettes à un contrôle et à une surveillance pour s'assurer que le conflit a été complètement et effectivement résolu. En d'autres termes, l'existence d'un conflit d'intérêt ne rejeterait pas automatiquement un demandeur, car il est autorisé à le résoudre en acceptant certaines restrictions liées à son éligibilité future.⁷

Concept clé:

Certains systèmes permettent aux demandeurs eux-mêmes de prendre les mesures appropriées pour remédier à un conflit, mais celles-ci sont sujettes à un contrôle et à une surveillance permettant de s'assurer que le conflit a été complètement et effectivement résolu.

Certains pays utilisent une attestation pour prévenir les conflits d'intérêts. Dans ce cas, la loi autorise l'organisme de réglementation à exiger un affidavit signé de « non-empêchement » attestant l'absence de conflit d'intérêts. Si la déclaration est inexacte ou incomplète, elle pourrait être utilisée comme preuve de disqualification. Dans les secteurs extrêmement critiques ou dans lesquels le risque de corruption est élevé et où les demandeurs sont nombreux, un conflit d'intérêts quelconque peut entraîner une disqualification automatique du demandeur.

Cas nécessitant une interdiction automatique

Certaines situations ne peuvent être résolues que par des interdictions. Il faudrait envisager de définir dans une loi les conflits d'intérêts les plus graves qui devraient entraîner l'exclusion automatique de l'obtention d'une licence dans le secteur. Une telle loi devrait inclure une liste d'indicateurs, d'éléments et de critères relatifs aux interdictions manifestes et absolues, c'est-à-dire les cas de risques inacceptables qu'il est extrêmement difficile d'atténuer.

Les cas de disqualification ou d'inéligibilité définitive devraient être clairement définis dans la loi afin que les décisions puissent être prises rapidement et de manière irrévocable (en principe). La clarté de la rédaction facilitera l'interprétation des dispositions législatives et améliorera la sécurité juridique. Par ailleurs, les agents corrompus ignoreront plus difficilement la loi. D'autres types de conflits secondaires peuvent inciter l'organisme de marchés publics à appliquer une analyse plus discrétionnaire ou un examen ponctuel, le soumissionnaire pouvant éventuellement prendre des mesures et atténuer les risques, comme indiqué précédemment. Pour ces cas moins graves, un pouvoir discrétionnaire serait nécessaire pour permettre de juger au cas par cas.

Contrôle des conflits d'intérêts liés aux PPE et aux personnes d'influence

L'étendue et l'application du contrôle des PPE et des conflits d'intérêts dans des secteurs particuliers devraient être basées sur le risque potentiel de conflit d'intérêts et sur le préjudice potentiel causé au secteur par une PPE ou une personne d'influence détenant une licence. Les ressources nécessaires à une telle enquête étant toujours limitées, une approche rentable, basée sur les risques, devrait être envisagée pour les trois niveaux de licences :

- *Licences de faible valeur et à faible risque.* Lorsque le nombre de licences octroyées est assez élevé (ou illimité) et que la valeur d'un contrôle rigoureux des PPE ou personnes d'influence est susceptible d'être faible en raison des faibles conséquences potentielles d'un risque de conflit d'intérêts, une procédure de recherche ou de contrôle simplifiée doit être envisagée.
- *Licences de valeur intermédiaire présentant certains risques.* Un niveau de contrôle plus élevé serait appliqué par rapport aux licences de faible valeur, avec un suivi ciblé en cas de conflits éventuels.
- *Licences de valeur élevée et à risque élevé.* Tous les demandeurs seraient soigneusement contrôlés pour détecter un conflit d'intérêts éventuel, y compris leurs bénéficiaires effectifs respectifs, et l'identité des PPE serait déclarée, car celles-ci présentent un risque plus élevé de corruption et de préjudice pour le secteur.

Quelques exemples de ces approches peuvent être utiles. Supposons que l'épouse du ministre de la Culture souhaite candidater pour une licence d'exploitation artisanale de mines de pierres semi-précieuses à vendre dans un petit magasin de détail. Bien qu'il puisse ne pas y avoir de conflit apparent ou direct, le fait qu'un demandeur soit l'épouse d'un ministre devrait être déclaré dans le processus de demande, même si l'exploitation minière n'est apparemment pas liée au champ de compétence de son mari. Dans cet exemple, la déclaration peut être importante si le pays est petit et que des personnes influentes se connaissent personnellement. Chaque pays diffère par la taille et donc par l'étendue des sphères d'influence (qui connaît qui et qui peut exercer une influence sur qui). Pour revenir à notre exemple, supposons que l'époux du demandeur soit le ministre des Mines. Dans ce cas, il y a un motif solide de disqualification pour cause de conflit d'intérêts.

Un autre scénario pourrait être un appel d'offres portant sur une licence à risque plus élevé. Supposons que, au lieu de demander un petit permis, la demande consiste à participer à l'appel d'offres portant sur l'exploitation de mines de diamant à grande échelle. Ce facteur présentant un risque de corruption plus élevé en raison de la valeur plus élevée de la licence, l'organisme d'octroi de licences devrait contrôler minutieusement tous les demandeurs pour détecter les conflits d'intérêts possibles et les liens éventuels avec des personnes qui pourraient être des PPE, y compris les membres de la famille et les associés.

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET JURIDIQUES DU SYSTÈME DE GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Lors de l'élaboration de la politique relative aux conflits d'intérêts, les décideurs et l'organisme impliqué dans l'octroi de licences d'extraction devraient procéder à une évaluation approfondie des lois, règlements et autres codes de conduite ou normes professionnelles applicables existants. De nombreux gouvernements ont des codes de conduite qui interdisent généralement les conflits d'intérêts et définissent les normes de conduite et d'intégrité minimales à respecter par tous les agents. Néanmoins, il convient de déterminer si les codes sont suffisamment précis au regard du préjudice potentiel que des conflits d'intérêts non résolus sont susceptibles de causer dans des secteurs critiques.

Dans les industries extractives où l'on sait que les risques de corruption sont plus élevés, il peut être souhaitable de déterminer si les règles sont suffisamment strictes et adaptées aux secteurs et si des interdictions absolues plus fortes pourraient être plus appropriées. Des normes plus strictes en matière de conflits d'intérêts sont souvent appliquées aux organismes et aux agents dont l'intégrité est essentielle – par exemple, aux magistrats et aux agents de police, compte tenu non seulement de l'importance de garantir des normes d'intégrité élevées, mais aussi des risques et conséquences graves qui se présentent lorsque les normes d'intégrité sont affaiblies ou même perçus comme étant faibles.

Ensuite, les décideurs politiques doivent choisir une définition de *conflit d'intérêts* et l'adopter dans des lois ou règlements contraignants. Un certain nombre de pays ont élaboré des codes de conduite ou d'éthique relatifs à des secteurs et à des fonctions de service public spécifiques pouvant s'avérer utiles. Par exemple, le Royaume-Uni a récemment mis à jour sa réglementation sur les marchés publics avec une orientation sur la lutte contre la corruption et la prévention des conflits d'intérêts. Celle-ci définit un *conflit d'intérêts* comme « toute situation

dans laquelle les membres du personnel concernés ont, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou autre, qui pourrait être perçu comme compromettant leur impartialité et leur indépendance dans le contexte de la procédure d'attribution de contrats de concession. »⁸

De même, il peut être utile de définir les conflits d'intérêts interdits comme suit: Les membres du personnel de l'organisme devraient avoir interdiction de s'impliquer dans les décisions concernant les demandes de licence faites par des personnes avec lesquelles ils sont liés (par des liens familiaux, des liens commerciaux ou d'autres liens solides, y compris les relations avec des personnes morales).

Concept clé:

Une fois détectés, les conflits d'intérêts doivent être gérés rapidement et soigneusement, en gardant toujours à l'esprit le délicat équilibre entre les intérêts individuels et les intérêts publics / du marché.

Quelle que soit la politique exacte, celle-ci devrait être appliquée avec équité et clarté. Les bonnes pratiques en matière de prévention d'abus de pouvoir consistent notamment à exiger que les décisions discrétionnaires (1) soient articulées dans un texte résumant les facteurs, l'analyse et la justification sur lesquels la décision est fondée et (2) soient soumises à un examen et à une approbation par signature d'au moins deux niveaux d'agents. L'organisme peut souhaiter disposer d'un mécanisme pour recevoir les plaintes de tiers relatives aux conflits d'intérêts.

Une fois détectés, les conflits d'intérêts doivent être gérés rapidement et soigneusement, en gardant toujours à l'esprit le délicat équilibre entre les intérêts individuels, les intérêts publics et ceux du marché. Cela signifie que même si les conflits d'intérêts doivent être évités ou gérés équitablement, le degré d'interdiction doit être proportionné, c'est-à-dire qu'il doit comporter le moins d'ingérence possible pour préserver tous les éléments et conséquences légitimes. En d'autres termes, les interdictions ne devraient pas être si invasives qu'elles créeraient des obstacles déraisonnables ou disproportionnés au développement commercial et aux opportunités économiques.

De surcroît, la procédure doit protéger équitablement le droit de la partie présentant un prétendu conflit d'intérêts de contester la décision *prima facie*, par exemple sous la forme d'une demande de réexamen au sein de l'organisme décisionnel ou par le biais d'un système administratif ou judiciaire distinct. Un système permettant des procédures d'appel et d'examen administratif peut également servir d'outil efficace pour prévenir et décourager les abus de pouvoir. Les procédures de détermination doivent être équitables et équilibrées afin que les demandeurs puissent faire appel des décisions qu'ils jugent arbitraires, abusives ou irrégulières. Ces appels devraient être portés devant une autorité de surveillance indépendante et compétente (administrative ou judiciaire).

Outre ces mesures, il est essentiel d'assurer une collaboration et coordination étroites avec tous les acteurs concernés des secteurs public et privé,⁹ qui sont autorisés à contribuer efficacement aux discussions sur les politiques et leur mise en œuvre. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) incorpore ce principe en exigeant une surveillance générale du processus de déclaration de l'ITIE par un groupe multipartite comprenant le gouvernement, les entreprises et la participation efficace de la société civile (ITIE 2016).

Les initiatives régionales en matière de gouvernance et d'application des lois forestières, qui traitent des problèmes liés à l'exploitation forestière illégale, sont un exemple de collaboration en matière de bonnes pratiques sectorielles d'un secteur connexe. Co-hébergés par les gouvernements producteurs et consommateurs et la Banque mondiale, en partenariat avec les principaux acteurs de la société civile et du secteur privé, ces processus politiques à l'échelon ministériel visaient à mobiliser l'engagement international des gouvernements producteurs,

consommateurs et donateurs à redoubler d'efforts pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, ainsi que le commerce et la corruption associés dans le secteur forestier. Ce sont toutes des facettes du cadre juridique, qui est le sujet du chapitre suivant.

NOTES

1. En règle générale, les PPE incluent les personnes qui sont, ou ont été, chargées de fonctions publiques importantes, ainsi que les membres de leur famille et leurs proches collaborateurs. Comme il est indiqué ailleurs, chaque organisme devra élaborer sa propre définition précise.
2. Les personnes d'influence sont des personnes qui, même si elles ne sont pas nécessairement des PPE à toutes fins et intentions, possèdent un statut et une capacité leur permettant d'influencer un domaine particulier en rapport avec la décision d'octroi de licences.
3. ONUDC (2010) présente de bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption et de modèles de réglementation dans le secteur public.
4. Pour plus de détails sur les formulaires de déclaration des conflits d'intérêts, voir OCDE (2005).
5. Pour une discussion sur les options d'intervention dans la gestion des conflits d'intérêts des agents publics, notamment le conseil et l'enregistrement, la restriction, le retrait, l'exemption et la démission, voir ICAC (2004).
6. U.S. Federal Acquisition Regulation (FAR), § 9.504.
7. US FAR § 9.505-6, 9.505-7. L'entrepreneur peut demander au responsable de l'organisme d'approuver un plan d'atténuation (FAR § 3.1104), ou si le conflit d'intérêt ne pouvait pas être atténué, l'entrepreneur pouvait également demander au responsable de l'organisme une exemption relative au conflit (FAR § 9.503).
8. Voir http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/273/pdfs/ukxi_20160273_en.pdf.
9. Dans la résolution 3/2, la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) souligne le rôle que devrait jouer le secteur privé dans la prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci.

RÉFÉRENCES

- Heggstad, Kari, Mona Frøystad et Jan Isaksen. 2010. *The Basics of Integrity Procurement: A Guidebook*. Bergen, Norvège : Chr. Michelsen Institute, 2010. <http://www.cmi.no/file/?971>.
- ICAC (Independent Commission Against Corruption). 2004. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: Toolkit*. Sydney : ICAC. https://www.integrity.qld.gov.au/assets/document/catalogue/icac_info_sheets/Managing_conflicts_of_interest_in_the_public_sector_-_toolkit.pdf.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016. « Exigence ITIE 1 : Suivi par le Groupe multipartite. » Dans *La Norme ITIE 2016*. Oslo : ITIE. <https://eiti.org/fr/document/norme-itie-2016>.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2005. *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Paris : OCDE. <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>.
- ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime). 2010. « Thematic Compilation of Prevention-related Information. » CAC/COSP/ WG.4/2010/2, Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur la prévention de la corruption, Vienne. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/transparency-and-integrity-in-public-administration.html>.
- Razali, Norazlan Mohd. 2013. « Malaysian Anti-Corruption Governance and Initiatives. » Présentation, Australian Public Sector Anti-Corruption (APSAC) Conference, Sydney, 27 novembre. <https://www2.iceaustralia.com/ei/images/APSACC13/ppt/Mr%20Norazlan%20Mohd%20Razali.pdf>.

van der Does de Willebois, Emile, Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park et J. C. Sharman. 2011. *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2363>.

Cadre politique et juridique

Si nous désirons le respect de la loi, nous devons d'abord la rendre respectable.

– Juge Louis D. Brandeis,
Cleveland Plain Dealer, 15 octobre 1912

Les efforts mis en œuvre pour perfectionner les systèmes d'octroi de licences devraient être concentrés sur l'amélioration de la gouvernance des industries extractives afin d'attirer les investisseurs les plus susceptibles de soutenir le développement durable. De nombreuses études ont fait un lien entre des taux plus élevés d'investissement direct étranger (IDE) et des taux de corruption apparemment plus faibles (Olken et Pande 2012 ; Smarzynska et Wei 2008 ; Udenze 2014). Les améliorations apportées aux systèmes d'octroi de licences peuvent aider à rendre les industries extractives plus productives, dans le respect des obligations internationales visant à réduire la corruption¹ et les flux financiers illicites, si elles sont assorties de mesures préventives visant à promouvoir la transparence et la responsabilisation dans la gestion des finances publiques.² Les exigences de déclaration des bénéficiaires effectifs de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) sont fondées sur les bonnes pratiques reconnues de responsabilisation et de transparence réglementaires, conçues pour une application pratique visant à atténuer les risques courants qui nuisent au développement productif des industries extractives.

Pour se conformer à ces différentes normes, un système d'octroi de licences doit reposer sur les principes reconnus de l'État de droit, fondé sur les principes reconnus d'intégrité et sur une mise en œuvre efficace de la réglementation, et comporter des garanties suffisamment transparentes pour assurer une responsabilisation. L'importance d'un cadre juridique garantissant l'intégrité d'un système d'octroi de licences et sa mise en œuvre efficace ne devrait pas être sous-estimée. Avant que des lois ou des amendements aux lois ne soient rédigés, les décisions politiques clés devraient être convenues avec les responsables politiques compétents afin de guider l'élaboration du cadre juridique. Les décisions politiques nécessaires serviront de base à la modification ou à la rédaction de nouvelles lois ou réglementations en

fonction des besoins. Des décisions politiques devraient être prises dans les domaines suivants :

- Séquencement des principales décisions réglementaires relatives aux processus d'octroi de licence.
- Mécanismes garantissant la transparence et la responsabilisation dans les décisions en matière d'octroi de licences par les autorités réglementaires et le système de surveillance de la conformité associé.
- Informations à déclarer publiquement et système général de déclaration.
- Système d'examen régulier de l'efficacité des procédures d'octroi de licences.
- Système de règlement des différends et de procédures d'appel.
- Détermination et classement par ordre de priorité des principaux risques à atténuer.

RESPONSABILITÉS ET GARANTIES

Les failles de l'arsenal juridique, telles que des garanties insuffisantes en matière de transparence, de responsabilisation et d'intégrité, ouvrent la porte aux vides juridiques qui peuvent être exploités pour commettre des faits de corruption et des abus en empêchant leurs détections. Par conséquent, la première étape pour assurer l'intégrité d'un système d'octroi de licences consiste à examiner de près l'arsenal juridique en vigueur afin d'identifier et de rectifier toutes lacunes. Des garanties juridiquement contraignantes exigeant la responsabilisation et la transparence à tous les niveaux de la prise de décision sont nécessaires pour empêcher des décisions qui feraient passer les intérêts personnels des agents publics avant ceux du pays. Lorsque les garanties visant à assurer des normes d'éthiques et d'intégrité élevées dans la prise de décision réglementaire ne sont pas juridiquement contraignantes, l'adhésion sera volontaire et rendra donc non seulement inefficace le contrôle de conformité mais également la corruption extrêmement difficile à empêcher ou à détecter.

Les pays qui présentent un niveau élevé de corruption dans le secteur extractif ne disposent généralement pas de normes, procédures et garanties élémentaires à la fois obligatoires et juridiquement contraignantes pour assurer l'intégrité, la transparence et la responsabilisation dans les systèmes de gouvernance et de surveillance réglementaires. Lorsque de telles lois existent cependant, il n'est pas rare qu'elles soient incorrectement mises en œuvre. Les normes d'intégrité et de prévention de la corruption se retrouvent souvent dans des codes de conduite, dans les lois sur la liberté d'information ainsi que dans toute lois d'application générale s'appliquant aux ministères et agences et qui énoncent des normes, garanties et procédures minimales claires, obligatoires et juridiquement contraignantes. Par exemple des lois qui:

- Exigent l'adoption transparente de règles ou règlements garantissant la consultation du public concernant l'adoption de réglementations (procédures d'avis et de commentaires) et la conduite des agents et des organismes dans le cadre des activités d'élaboration de règles et de réglementations.
- Qui définissent et interdisent les conflits d'intérêts, l'enrichissement illicite, l'abus de pouvoir et l'abus de pouvoir discrétionnaire dans les décisions et mesures réglementaires prises par les agents publics et les organismes.

- Qui exigent que certaines réunions d'agents publics et d'organismes soient ouvertes au public et prévoit l'obligation de donner un avis public pour la création, le fonctionnement et la dissolution d'organes informels fournissant des conseils aux agents publics ou organismes (à savoir, comités consultatifs, groupes de travail, conseils, commissions, groupes d'experts, etc.).
- Qui interdisent et empêchent les agents publics ou organismes d'abuser de leur pouvoir discrétionnaire, prévoit des procédures claires pour permettre aux citoyens d'exercer un contrôle judiciaire sur les mesures et décisions des organismes, et offrent des recours légaux aux personnes lésées par des mesures ou décisions arbitraires ou capricieuses ou un abus de pouvoir par un organisme ou un agent.
- Qui permettent aux juges d'ordonner le paiement par l'Etat des frais de justice et si nécessaire des dommages et intérêts punitifs de ceux ayant obtenu gain de cause devant les tribunaux contre un organisme ou un agent public lors d'une action civile.

Lorsque ces lois ou d'autres lois générales et systèmes applicables à toutes les institutions gouvernementales visant à assurer l'intégrité, la transparence et la responsabilisation n'existent pas encore, de telles garanties devraient être incluses dans les lois et règlements propres à un secteur afin de garantir des normes d'éthique élevées en matière de gouvernance réglementaire des industries extractives.

On trouve également couramment des conflits de loi, des lacunes ou des ambiguïtés juridiques dans diverses lois liées au processus d'octroi de licences. Ainsi, lorsque les dispositions concernant les décisions essentielles relatives aux processus d'octroi de licences sont disséminées dans plusieurs lois différentes et que ces lois ne sont pas harmonisées, l'autorité fonctionnelle et les responsabilités précises des agents publics responsables risquent d'être peu claires ou ambiguës. Cela crée des vides juridiques qui sont propices à la corruption, à une manipulation ou influence inappropriées du processus et à un contournement des garanties de transparence.

Dans les pays où les fondations de l'État de droit sont faibles ou fragiles, il peut être difficile de détecter la corruption sous la forme d'une influence politique inappropriée, d'une manipulation des lois, voire d'une erreur humaine. C'est souvent le cas lorsqu'il existe de graves lacunes dans les processus généraux d'élaboration et de rédaction des lois – par exemple, lorsque les nouvelles lois ou amendements ne sont pas systématiquement examinés pour assurer des normes juridiques et techniques de qualité ou lorsqu'il y a un manque d'harmonisation (intégration) des nouvelles lois avec les lois existantes. Lorsque ces fonctions importantes font défaut, les lois sont souvent de piètre qualité technique et présentent ainsi de nombreux vides et ambiguïtés juridiques qui permettent et perpétuent leurs manipulation et leurs mauvaise mise en œuvre.

Ces failles, ainsi que d'autres, sont courantes dans les pays qui font beaucoup appel à des experts étrangers pour rédiger les lois, car ces experts supposent (parfois à tort) l'existence de procédures claires, adéquates et transparentes relatives à la consultation publique et à l'harmonisation ou à l'intégration des lois dans les systèmes existants. Il est souvent constaté que dans les pays où il est impossible d'accéder à une version complète et fiable de toutes les lois, il n'existe pas de processus adéquats permettant d'examiner systématiquement la qualité juridique des lois ainsi que leurs harmonisations. Ce problème conduit à l'existence de lois en conflits, d'ambiguïtés juridiques et de lacunes et incohérences juridiques qui sont propices à la manipulation ou à la corruption.

Concept clé:

Lorsque les dispositions des lois relatives à l'octroi de licences sont mal rédigées et contiennent des ambiguïtés et les contradictions juridiques, la mise en œuvre et l'application efficaces deviennent sélectives et arbitraires, ce qui permet aux acteurs corrompus de manipuler facilement le processus d'octroi de licences.

Les dispositions législatives devraient définir clairement les *types et catégories* de licences (tels que le secteur, la matière première et extraction ou exploration), spécifier les *droits et obligations* généralement applicables, décrire les *critères obligatoires* pour obtenir chaque type de licence et indiquer les procédures décisionnelles relatives à chaque phase menant à *l'octroi, au renouvellement ou au refus* de licences. Ces dispositions devraient inclure toutes les étapes séquentielles et procédurales, y compris les procédures d'appel d'offres ou de vente aux enchères, et spécifier clairement l'agent ou l'organisme responsable de la mise en œuvre et du respect intégral de chaque étape.

Rôles et responsabilités en matière de prise de décision

La loi devrait également disposer que l'organisme (ou l'agent désigné) est autorisé à édicter des règlements d'application contraignants, qui énoncent les détails et les procédures nécessaires pour obtenir et réglementer les licences ainsi que faire appel des décisions des agents. Par ailleurs, la loi devrait décrire les processus de prise de décision avec suffisamment de détails pour garantir que les agents jouant un rôle dans le processus d'octroi de licences puissent être tenus légalement responsables des décisions et mesures inappropriées.³ Les agents ayant la responsabilité finale de toute décision discrétionnaire relative au processus (à prendre individuellement ou collectivement) doivent être clairement identifiés dans la loi par leur titre, leur poste et l'organisme, et les dispositions devraient préciser sans équivoque les rôles et responsabilités de tous les acteurs impliqués dans les décisions, ainsi que la base sur laquelle ces décisions sont prises, les procédures de surveillance, et l'obligation légale de publier la décision.⁴

Concept clé:

Les lois qui ne précisent pas suffisamment les rôles et responsabilités en matière de prise de décisions relatives à l'octroi de licences créent un risque de chevauchement des fonctions, ce qui crée des possibilités d'influence inappropriée, d'abus et de corruption.

Limiter le pouvoir discrétionnaire

De nombreuses études ont mis en évidence une corrélation entre la réduction du pouvoir discrétionnaire des agents et la baisse des taux de corruption (Klitgaard 1991 ; Rose-Ackerman 1997). Bien qu'un système d'octroi de licences nécessite invariablement un certain pouvoir discrétionnaire, toute décision discrétionnaire (par exemple, la décision d'accorder, de renouveler ou de refuser une licence, ainsi que la décision de signer des contrats de concession) devrait être réduite au minimum. Un bon processus d'octroi de licences est un processus dans lequel les décisions ne sont pas prise de manière discrétionnaire sauf lorsque cela est absolument nécessaire et, le cas échéant, ce pouvoir discrétionnaire est limité par un processus dans lequel les critères et autres facteurs sur lesquels les décisions discrétionnaires sont prises (techniques ou autres) sont énoncés aussi clairement que possible.

Conformément aux principes généraux d'efficacité, d'intégrité, de transparence et de responsabilisation réglementaires énoncés dans les dispositions de la CNUCC⁵ ainsi que les exigences de l'ITIE, les décisions d'octroi de licences devraient être accessibles au public dans un délai raisonnable, ainsi que les lois et procédures réglementaires sur lesquelles les décisions sont fondées, et les justifications de ces décisions. Ainsi, les résultats de toutes les décisions discrétionnaires liées au processus d'octroi de licences devraient être accessibles au public peu de temps après qu'elles soient prises, et accompagnés d'un résumé des justifications et des constatations expliquant chaque décision.

Les pouvoirs discrétionnaires devraient être soumis à une surveillance et à un examen de conformité afin d'éviter une utilisation trop large de ceux-ci ou des abus. Dans la procédure de surveillance, il conviendrait qu'au moins un agent examine systématiquement les décisions critiques pour garantir qu'elles sont conformes aux lois et procédures en vigueur, et que toutes les décisions ou actions critiques comprennent une justification écrite complète énumérant tous les facteurs sur lesquels la décision a été fondée. Tous les facteurs pertinents concernant la décision doivent être rendus publics, conservés en tant que documents officiels et archivés de manière appropriée. Ce pouvoir de surveillance ne devrait pas être donné à un agent lui-même subordonné à celui qui a le pouvoir de prendre une décision discrétionnaire.

De telles procédures de sauvegarde sont nécessaires non seulement pour contrebalancer les erreurs humaines et l'utilisation abusive du pouvoir d'un agent, mais aussi pour démontrer que le fondement des décisions prises est conforme aux lois, règlements et procédures en vigueur en cas de contestation judiciaire. De telles procédures contribueront dans une large mesure à renforcer la crédibilité et la transparence d'un système d'octroi de licences et à prévenir les risques d'utilisation abusive ou d'abus de pouvoir discrétionnaire ainsi que d'erreurs.

Les dérogations, exemptions ou procédures d'exception ne devraient être autorisées que lorsque les risques ont été considérés comme faibles ou qu'ils ont été soumis à des procédures d'atténuation adéquates. Les lois applicables devraient préciser la base sur laquelle toute dérogation, exemption ou exception à la procédure générale est autorisée, ainsi que les facteurs à partir desquels celles-ci peuvent être autorisées. Ces lois devraient également préciser qui décide quand ces procédures peuvent être suivies.

Équilibre entre intégrité et flexibilité dans les procédures réglementaires

Les obligations, les garanties et les procédures les plus importantes en matière d'octroi de licences, qui ne feront probablement pas l'objet de modifications fréquentes, devraient figurer dans la loi applicable afin d'assurer la transparence et la responsabilisation et de réduire le risque de non-conformité. En revanche, il est préférable d'édicter les dispositions administratives plus détaillées dans des règlements applicables qui sont plus faciles à modifier en cas de besoin. Le fait d'inclure les procédures importantes et les garanties de transparence dans la loi (et non dans les règlements) peut réduire le risque de contournement non détecté des procédures. Voici des exemples de tels éléments :

- Systèmes de traitement des demandes et de prise de décision.
- Responsabilités fonctionnelles.
- Systèmes de sauvegarde de l'intégrité.
- Définition des différents types de licences.
- Critères obligatoires.
- Toute interdiction ou critère d'exclusion automatique des demandeurs.

Cette disposition peut aider à rendre la loi et les procédures réglementaires plus cohérentes, efficaces et durables. Le tableau 6.1 donne quelques exemples de lacunes courantes des cadres juridiques.

TABLEAU 6.1 Cadres juridiques efficaces et inefficaces d'un système d'octroi de licences

	SYSTÈME EFFICACE	SYSTÈME INEFFICACE
Cadre juridique (lois et règlements applicables)	Les lois et règlements régissant le système d'octroi de licences contiennent des dispositions harmonisées pour éviter les conflits juridiques et les ambiguïtés inutiles, et sont compatibles avec la transparence et la responsabilisation pour assurer une mise en œuvre efficace.	Les lois et règlements régissant le système d'octroi de licences n'ont pas été harmonisées et contiennent des dispositions juridiques contradictoires, des ambiguïtés ou des lacunes qui sapent la transparence et la responsabilisation et perpétuent une interprétation incohérente.
Processus d'examen, d'approbation et de prise de décision finale	<p>Les descriptions des processus d'examen, d'approbation et de prise de décision finale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sont claires et conformes aux principes d'intégrité, de transparence et de responsabilisation. • Éliminent les lacunes, les rôles en double et les dispositions vagues pour réduire les interprétations arbitraires et sélectives. • Précisent chaque étape ou niveau fonctionnel d'examen et de prise de décision. • Sont claires au sujet de la responsabilité fonctionnelle de la surveillance de la conformité en indiquant les étapes obligatoires, les critères et les exceptions. • Assurent que les procédures d'exception sont définies avec précision, clairement limitées et stipulées dans les cadres juridiques définissant les circonstances dans lesquelles elles sont autorisées, en tenant compte du fait que les exceptions ne devraient être autorisées que lorsque (1) des risques plus faibles ont été documentés et (2) les décisions d'autoriser les exceptions sont soumises à une surveillance adéquate, y compris une transparence efficace et des garanties de responsabilisation. 	Les descriptions des processus d'examen et d'approbation et du processus de décision final, y compris l'autorité fonctionnelle, ne sont pas claires, ce qui sape la transparence et la responsabilisation et rend le système vulnérable à la manipulation et à la corruption.
Exigences en matière de documentation	<p>Il existe des dispositions exécutoires qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Définissent la documentation minimale requise pour faire une demande. • Obligent les demandeurs à soumettre les documents ou informations supplémentaires requis par une autorité. • Indiquent que la présentation de documents ou d'informations incomplets ou le refus de fournir des informations donnera lieu au refus ou à la révocation de la licence. 	Les exigences minimales en matière de documents et d'informations liés aux demandes ne sont pas stipulées, ce qui augmente le risque d'une utilisation trop large du pouvoir discrétionnaire.
Conflits d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> • Interdit aux employés des organismes de réglementation ou d'octroi de licences d'occuper un autre poste gouvernemental. • Interdit aux agents publics de demander une licence ou d'être le bénéficiaire effectif d'un titulaire de licence. • Contient des sanctions suffisamment dissuasives en cas de non-conformité, avec des responsabilités clairement définies en matière d'application. 	Ne comprend pas d'interdiction ni de définition claire des conflits d'intérêts graves, ce qui donne lieu à de la corruption en raison d'une application arbitraire et sélective.
Personnes politiquement exposées (PPE)	Donne des définitions claires et objectives des PPE étrangères et nationales dans un instrument juridique exécutoire, ce qui supprime ou réduit considérablement l'interprétation discrétionnaire.	Ne comprend pas de définitions objectives et juridiquement contraignantes des PPE étrangères et nationales, ce qui augmente la probabilité d'applications arbitraires et sélectives et le risque de corruption.

suite

TABLEAU 6.1 suite

	SYSTÈME EFFICACE	SYSTÈME INEFFICACE
Exigences en matière de publication	Définit clairement les exigences relatives aux informations, à la documentation et aux décisions qui doivent être rendues publiques, améliorant ainsi la transparence et la responsabilisation du système d'octroi de licences.	Ne comprend pas d'exigences claires quant aux documents, informations, données et décisions qui doivent être rendus publics, ce qui réduit la transparence et la crédibilité du système d'octroi de licences.
Échange d'information entre les organismes et à l'échelle internationale	A un cadre juridique qui autorise l'organisme d'octroi de licences à échanger de l'information avec d'autres agents ou organismes nationaux et étrangers. Ce cadre améliore l'efficacité et l'efficacité du système d'octroi de licences en permettant aux agents de vérifier les informations au-delà de celles qui sont accessibles au public.	Ne comprend pas de dispositions permettant l'échange d'information, ce qui limite considérablement l'accès des agents d'octroi de licences à des informations qui seraient utiles pour les contrôles de l'intégrité.
Calendrier des vérifications	Précise le moment auquel les contrôles de l'intégrité du processus global doivent avoir lieu.	Ne comprend pas de dispositions sur le moment où des contrôles spécifiques doivent être effectués et risque donc d'être inefficace.
Procédures d'appel	Prévoit des procédures d'appel pouvant servir de contrôle efficace contre une utilisation trop large du pouvoir discrétionnaire, fournit un mécanisme rentable de règlement des différends et assure une prise de décision juste et équitable (peut également fournir une orientation sur l'interprétation des règles qui améliore la prévisibilité).	Ne comprend pas de dispositions relatives à des procédures d'appel accélérées, ce qui réduit la capacité des demandeurs à contester les décisions. Les actions en justice deviennent la seule option possible, ce qui est extrêmement coûteux et prend du temps à la fois pour les demandeurs et pour l'organisme d'octroi de licences.

ÉCHANGE D'INFORMATION, ACCÈS PUBLIC ET CONFIDENTIALITÉ

La loi devrait indiquer clairement quelles informations et quels documents devraient être accessibles au public, à quel moment du processus ils devraient être divulgués, et quels agents sont chargés de garantir un accès public efficace. Le respect des nouvelles exigences de déclaration du bénéficiaire effectif de l'ITIE (résumées dans le tableau 6.2) est indispensable pour les pays souhaitant réduire la corruption dans leurs industries extractives. Un système d'octroi de licences efficace devrait garantir que les informations, données et documents acquis aux fins de conformité avec l'exigence ITIE 2 sont divulgués au public ou accessibles au public. Cela s'applique à toutes les informations et tous les documents obtenus pour les licences et le processus d'octroi de licences, la détermination du bénéficiaire effectif et les entreprises d'État.

Les exigences ITIE 3 et 4 requièrent la divulgation publique des données et informations relatives à l'exploration et à la production. Ainsi, les dispositions juridiques devraient clairement déléguer la responsabilité de la collecte systématique des informations et des documents à rendre publics, indiquer l'agent ou l'organisme responsable et spécifier le délai dans lequel ces documents et décisions devraient être rendus publics afin d'éviter des retards indus.

La loi devrait interdire l'octroi ou le renouvellement d'une licence lorsque l'identité des bénéficiaires effectifs est insuffisamment documentée, lorsque les documents nécessaires ne peuvent pas être obtenus ou lorsque les procédures de contrôle d'intégrité n'ont pas été totalement et effectivement respectés.

Les systèmes permettant aux titulaires de licence ou aux demandeurs de soumettre l'identité des bénéficiaires effectifs ou les données relatives aux personnes politiquement exposées (PPE) directement sur un site Web ou un

TABLEAU 6.2 Exigences ITIE 2, 3 et 4

EXIGENCE ITIE 2 : CADRE LÉGAL ET INSTITUTIONNEL, Y COMPRIS OCTROI DES LICENCES		
LICENCES	BÉNÉFICIAIRE EFFECTIF ^a	ENTREPRISES D'ÉTAT ^b
<ul style="list-style-type: none"> • Description du processus de transfert ou d'octroi de licence • Critères techniques et financiers utilisés • Informations sur les bénéficiaires des licences, y compris les membres de consortium, le cas échéant • Dérogations non négligeables au cadre légal et réglementaire qui régit les octrois et transferts de licences • Liste de tous les demandeurs de licences octroyées dans le cadre d'un processus d'appel d'offres • Noms des titulaires de licence • Coordonnées des licences (ou description de la zone de la licence en l'absence de coordonnées) • Date de la demande de licence, date d'octroi et durée de la licence • Matière première produite pour les licences de production • Contrats et licences précisant les conditions liées à l'exploitation de pétrole, de gaz et de minéraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Noms des bénéficiaires effectifs • Nationalité • Pays de résidence • Identité des bénéficiaires effectifs qui sont des PPE • Numéro national d'identité • Date de naissance • Adresse résidentielle ou de service • Coordonnées • Propriété juridique et d'actions de sociétés • Si filiale en propriété exclusive ou société cotée en bourse, nom de la bourse à laquelle elle est cotée 	<ul style="list-style-type: none"> • Règles et pratiques concernant les relations financières entre l'État et les entreprises d'État • Règles et pratiques régissant les transferts de fonds entre les entreprises d'État et l'État, y compris les bénéfices non distribués, les réinvestissements et le financement par des tiers • Niveau de participation de l'État et des entreprises d'État dans les sociétés minières, pétrolières et gazières opérant dans le pays, y compris celles détenues par des filiales et des coentreprises d'entreprises d'État • Tout changement du niveau de participation • Renseignements sur les conditions liées à la participation au capital, y compris le niveau de responsabilité à l'égard des dépenses aux différentes phases du cycle du projet (par exemple, fonds propres entièrement payés, fonds propres libres, intérêts reportés) • Conditions des transactions et renseignements sur l'évaluation et les revenus en cas de changement de participation de l'État ou d'entreprises d'État • Renseignements sur les prêts ou les garanties de prêts fournis par l'État ou des entreprises d'État
EXIGENCE ITIE 3 : EXPLORATION ET PRODUCTION		EXIGENCE ITIE 4 : RECOUVREMENT DES RECETTES
<ul style="list-style-type: none"> • Aperçu des industries extractives, y compris les activités importantes d'exploration • Production <ul style="list-style-type: none"> – Volumes totaux de production – Valeur de la production par matière première – Valeurs des matières premières par État ou région (selon le cas) • Exportations <ul style="list-style-type: none"> – Volumes totaux d'exportations – Valeur par matière première – Exportations par État ou région (selon le cas) 		<ul style="list-style-type: none"> • Frais de licence • Frais de location • Frais d'entrée • Autres contreparties pour les licences ou concessions

Source : ITIE 2016.

a. L'ITIE définit le **bénéficiaire effectif** comme une personne physique qui, en dernier lieu, détient ou contrôle directement ou indirectement une personne morale ou une coentreprise.

b. Défini par l'ITIE comme une société appartenant entièrement ou majoritairement à l'État et exerçant des activités extractives pour le compte d'un État.

registre public peuvent être utiles. La loi devrait également indiquer clairement quel organisme ou agent est en dernier lieu responsable de la vérification de l'exactitude et de la crédibilité des informations soumises par les demandeurs, car les bénéficiaires effectifs et les PPE qui cherchent à dissimuler leur statut et leur identité sont peu susceptibles de soumettre des informations complètes et exactes.

Pour les registres répertoriés sur des sites Web publics, il est important de créer un système de sécurité suffisant contre le piratage informatique ainsi que de mettre en place un système de secours en cas de défaillance du site Web. À cet égard, la loi devrait contenir des dispositions claires qui permettent, à titre temporaire, à un organisme désigné de rendre les documents accessibles au public sur demande, en temps voulu, sans barrières bureaucratiques excessives ni coûts d'accès démesurés, et de garantir que les informations sont systématiquement mises à jour et fiables.

De surcroît, la loi devrait spécifier les types de données et d'informations qui devraient rester confidentielles en raison de mesures légales de protection de la vie privée ou du secret commercial. Bien que les pratiques puissent différer d'un secteur à l'autre, les décisions relatives aux informations devant faire l'objet de divulgation publique (ou non) devraient prendre en compte les exigences de divulgation de l'ITIE (et autres exigences applicables) et peser les problèmes de confidentialité et les risques éventuels par rapport aux avantages généraux, par exemple accroître l'intégrité. Les dispositions légales applicables devraient indiquer clairement quelles informations doivent toujours être divulguées, en précisant l'organisme responsable de la divulgation des informations en temps voulu ainsi que le mode de mise à disposition de celles-ci.

Certaines dispositions juridiques devraient également autoriser l'organisme d'octroi de licences à obtenir des informations supplémentaires (notamment des informations confidentielles) utiles pour évaluer et vérifier l'intégrité, la réputation, les qualifications techniques et la conformité à d'autres critères obligatoires des demandeurs. Toute information confidentielle obtenue dans ce cadre et protégée par les lois sur la protection de la vie privée ne devrait pas être plus amplement partagée, sauf avec le consentement écrit exprès du détenteur ou du propriétaire des informations ou conformément aux lois sur la protection de la vie privée. Les règles et les mécanismes élémentaires concernant le partage de ces informations devraient être précisés dans la loi pour éviter que des informations confidentielles ne soient divulguées de manière inappropriée. Enfin, la loi devrait prévoir des sanctions en cas de divulgation non autorisée d'informations protégées, autoriser l'organisme d'octroi de licences à demander, si nécessaire, des informations pertinentes à des organismes homologues étrangers et autoriser l'échange de ces informations avec des homologues étrangers, sous réserve de la protection de la confidentialité.

PERSONNES POLITIQUEMENT EXPOSÉES

Les normes internationales – à la fois celles du Groupe d'action financière (GAFI) et de l'ITIE⁶ – définissent de manière générale les *personnes politiquement exposées* comme des personnes qui occupent des postes dans lesquels les risques de corruption sont susceptibles d'être plus élevés et qui méritent donc une surveillance plus étroite. Le concept de PPE dans les normes internationales est une ligne directrice que les pays doivent harmoniser au niveau national en adoptant des lois définissant les critères de ce qui constitue une PPE dans le contexte du pays.

Les normes du GAFI² reconnaissent trois catégories de PPE :

- *PPE nationales*. Personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans le pays, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise publiques et les hauts responsables de partis politiques.
- *PPE étrangères*. Personnes physiques qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions publiques dans un pays étranger, par exemple, les chefs d'État et de gouvernement, les politiciens de haut rang, les hauts responsables au sein des pouvoirs publics, les magistrats et militaires de haut rang, les dirigeants d'entreprise d'État et les hauts responsables de partis politiques.
- *PPE d'organisations internationales*. Personnes qui exercent ou ont exercé d'importantes fonctions au sein de ou pour le compte d'une organisation internationale comme par exemple un membre de la haute direction ou toute personne physique occupant des fonctions équivalentes (les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'administration et toutes les personnes exerçant des fonctions équivalentes.)

Le GAFI oriente également sur les personnes liées aux PPE et aux proches collaborateurs :

- *Membres de la famille de PPE*. Personnes liées à une PPE, soit directement (consanguinité), soit par le mariage ou une forme de partenariat civil similaire.
- *Proches collaborateurs de PPE*. Personnes étroitement liées à une PPE, que ce soit socialement ou professionnellement.

La définition juridique des *PPE nationales* devrait, dans chaque pays et autant que possible, mentionner des critères objectifs pour identifier une PPE, comme par exemple la catégorie d'emploi, l'échelon, ou le titre du poste. Ainsi tous les agents publics pourront savoir s'ils sont des PPE et les agents chargés de déterminer les PPE pourront le faire selon une norme juste et uniforme. Ne plus être dans l'obligation de faire reposer une décision d'octroi de licence sur un pouvoir discrétionnaire réduira ainsi les délais bureaucratiques liés au processus d'octroi de licences et le risque de décision arbitraire.

L'obligation internationale d'identifier les PPE d'organisations internationales s'applique aux personnes occupant d'importants postes au sein de cette organisation, y compris aux directeurs adjoints et aux employés de niveau supérieur, ainsi qu'à tous les membres du conseil d'administration (GAFI 2013, 5). Une définition objective d'une *PPE étrangère* est plus difficile, car les pays et les institutions internationales utilisent un large éventail de titres de postes et de catégories d'emplois présentant peu de points communs. Ainsi, il sera nécessaire d'exercer un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer si un étranger ou un agent d'une organisation internationale peut être qualifié de PPE. Il pourrait être indiqué d'examiner si le poste occupé par un agent étranger serait considéré comme une PPE au sens de la loi du pays d'octroi de licences, et si le poste de l'agent est classé comme une PPE au regard de la loi de ce pays.

AUTORISATION, CERTIFICATION ET NOTIFICATION DES ÉVALUATIONS

Le cadre juridique devrait définir clairement et précisément les normes minimales applicables à la réception des demandes, à la collecte de documents, à l'analyse et à la recherche, à la production des premières conclusions sur les questions d'intégrité liées au processus d'octroi de licences, ainsi qu'aux décisions et mesures requises concernant toutes les étapes du processus.

Certaines dispositions juridiques devraient également exiger un rapport écrit sur le contrôle d'intégrité et des antécédents réalisés, rapport qui devrait compiler la recherche, les résultats de la recherche, les recommandations et les justifications sur lesquelles ces recommandations sont basées, la détermination des risques importants, et toute information supplémentaire à prendre en compte dans les décisions finales en matière d'octroi de licences. La loi devrait exiger que les agents documentent et certifient le respect des exigences élémentaires et des autres critères obligatoires, objectifs ou discrétionnaires, et vérifient l'absence d'éléments qui entraîneraient une disqualification automatique du candidat (ou une interdiction), ou documentent les données relevées. Les agents jouant un rôle majeur dans les étapes et les processus devraient être tenus de certifier, par date et signature, que toutes les informations ont été fournies et que tous les critères et exigences nécessaires pour passer à la prochaine étape du processus de décision ont été remplis.

PROCÉDURES DE RECOURS ADMINISTRATIF

Les procédures de recours administratif sont largement considérées comme des garanties efficaces contre la corruption dans les cas où un agent a le pouvoir de décider d'octroyer ou de refuser certains avantages, contrats ou licences et lorsque la surveillance ou supervision systématique du processus décisionnel est limitée. Ces recours permettent à une partie lésée d'obtenir un examen rapide et rentable (par le juge administratif) de la décision ou de l'action d'un agent de réglementation, si cette partie estime que la décision ou l'action n'était pas conforme à la loi ou aux règlements applicables. Pour être des garanties efficaces, ces recours doivent être examinés par un juge administratif non seulement suffisamment indépendant du contrôle et de l'influence du responsable de l'organisme de réglementation mais qui connaissant également bien les lois et règlements applicables et les processus réglementaires connexes. Les décisions rendues par le juge administratif peuvent toujours faire l'objet d'un recours devant les tribunaux ordinaires.

Lorsque l'application du pouvoir discrétionnaire est inévitable, de tels recours administratif, associés à la publication des décisions, peuvent améliorer la crédibilité, la cohérence et la prévisibilité des décisions prises par les agents pour deux raisons. Premièrement, les agents investis d'un pouvoir discrétionnaire pour une décision d'attribution de licence savent que si leurs décisions ne respectent pas les lois, règlements et les processus applicables, elles peuvent faire l'objet d'un examen officiel. Deuxièmement, les agents peuvent utiliser les décisions rendues par le juge administratif pour s'assurer que leurs décisions sont cohérentes et équitables.

Lorsque les audiences du recours sont publiques et que les décisions qui en résultent sont accessibles au public, les demandeurs comme les agents en retirent

Concept clé:

L'article 9 (1) d) de la Convention des Nations Unies contre la corruption reconnaît l'utilisation des procédures de recours comme garantie contre la corruption en encourageant un « système de recours interne efficace, y compris un système d'appel efficace, qui garantisse l'exercice des voies de droit en cas de non-respect des règles ou procédures établies ».

des avantages, car ces décisions créent des précédents qui peuvent servir de source secondaire pour interpréter les lois et les règlements. Le processus est donc précieux pour garantir que les décisions sont basées sur les principes d'équité fondamentale, reposent sur une justification valable et sont conformes à toutes les lois et tous les règlements applicables. De cette manière, il est plus probable que toutes les décisions des agents ne dépassent pas les limites de leur pouvoir discrétionnaire et le risque de décision incohérente ou arbitraire, de corruption ou même d'erreur est minimisée.

CALENDRIER DES VÉRIFICATIONS

Enfin, l'arsenal juridique devrait spécifier le délai dans lequel les contrôles d'intégrité devraient être effectués. Par exemple, si le processus d'octroi de licences comprend un processus d'appel d'offres ou de présélection, les réglementations peuvent prévoir des contrôles d'intégrité limités avant le début de ce processus. Les lois applicables devraient spécifier le processus global, tout en donnant le pouvoir à l'organisme responsable d'établir des procédures et des étapes plus détaillées sous la forme de règlements. Lorsque de telles procédures ne sont pas définies de manière à indiquer clairement qu'elles sont obligatoires et juridiquement exécutoires, le résultat peut être un risque élevé de corruption, d'abus ou de manipulation du processus.

NOTES

1. L'article 5 (1) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) contient des exigences relatives aux mesures de prévention de la corruption visant à promouvoir l'état de droit, la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, l'intégrité et la transparence.
2. Article 9 (2) de la CNUCC.
3. Selon l'article 8 (2) de la CNUCC.
4. L'article 10 (a) de la CNUCC oblige les États à adopter « des procédures ou des règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique ».
5. L'article 13 (d) de la CNUCC exige des États qu'ils garantissent l'accès efficace du public à l'information.
6. Voir les encadrés I.2 et I.3 dans l'introduction pour obtenir, respectivement, une description de l'ITIE et du GAFI.
7. Le GAFI définit les *personnes politiquement exposées* dans le glossaire de ses *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération* (GAFI 2018).

RÉFÉRENCES

- GAFI (Groupe d'action financière). 2013. *FATF Guidance: Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22)*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf>.
- . 2018. *Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/recommandationsgafi/documents/recommandations-gafi.html>.
- ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016. « Les exigences pour les pays mettant en œuvre l'ITIE. » Oslo. <https://eiti.org/fr/node/7036>.

- Klitgaard, Robert. 1991. *Controlling Corruption*. Oakland : University of California Press.
- Olken, Benjamin et Rohini Pande. 2012. « Corruption in Developing Countries. » <http://economics.mit.edu/files/7589>.
- Rose-Ackerman, Susan. 1997. « The Political Economy of Corruption. » Dans *Corruption and the Global Economy*, publié sous la direction de Kimberly Ann Elliott, 51. New York : Columbia University Press.
- Smarzynska, Beata et Shang-Jin Wei. 2008. « Foreign Direct Investment and Foreign Portfolio Investment: Evidence. » Dans *Foreign Direct Investment*. Washington, DC : Banque mondiale. <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/WPS2360.PDF>.
- Udenze, Oyinye. 2014. « Effect of Corruption on Foreign Direct Investments in Developing Countries. » *Park Place Economist* 22 (1). <http://digitalcommons.iwu.edu/parkplace/vol22/iss1/17>.

Mise en œuvre du processus de réglementation

Notre liberté civile repose sur le principe selon lequel les agents publics ne jouissent pas d'une position exceptionnelle devant la loi mais sont soumis aux mêmes règles de conduite que celles imposées aux citoyens.

– Juge Louis D. Brandeis, opinion dissidente,
Burdeau c. McDowell, 256 U.S. 465, 477 (1921)

Quiconque conçoit ou améliore un processus réglementaire pour l'octroi de licences jugera utile de représenter les étapes de ce processus dans un organigramme. Les contrôles d'intégrité font partie d'un processus général d'octroi de licences, qui comprend une vérification des antécédents techniques et financiers et d'autres procédures administratives, ainsi que des appels d'offres concurrentiels ou des présélections. Par conséquent, le moment du contrôle d'intégrité doit être logiquement intégré et séquencé parmi les autres procédures nécessaires.

Dans les secteurs dans lesquels les licences d'exploration ou d'extraction impliquent des appels d'offres ou des présélections, un contrôle de l'intégrité en deux étapes peut être utilisé : un contrôle initial minimal de l'intégrité au début, suivi d'une série de vérifications plus poussées lors des phases ultérieures ou uniquement pour les candidats présélectionnés. Éviter les contrôles d'intégrité plus approfondis et plus coûteux de ceux qui ne sont pas présélectionnés est une stratégie judicieuse de réduction des coûts.

Une fois la conception déterminée, il est nécessaire d'adopter des lignes directrices de fonctionnement internes par écrit détaillant les procédures requises pour tous les processus internes. Bien que ces lignes directrices n'aient pas à être rendues publiques, elles devraient être compatibles avec toutes les dispositions du cadre juridique/réglementaire. Elles devraient énoncer toutes les étapes, procédures et protocoles internes obligatoires, et inclure l'orientation et les facteurs recommandés à prendre en compte lorsque des décisions discrétionnaires sont nécessaires. Elles devraient également définir des procédures administratives plus détaillées, qui pourraient ne pas être spécifiées dans la loi ou dans les règlements en vigueur, qui devraient être examinées et approuvées par le responsable de l'organisme, y compris l'unité d'intégrité interne (comme le bureau de l'éthique, l'unité de contrôle interne, ou l'inspecteur général) avant leur adoption.

Les règlements d'application et les procédures internes devraient indiquer le temps prévu pour entreprendre les différentes étapes afin d'obliger les agents à donner suite aux demandes avec une efficacité raisonnable. Les dispositions devraient faire en sorte que tous les demandeurs soient officiellement informés de l'état des demandes dans un délai raisonnable. Des procédures d'exception devraient être disponibles pour tenir compte des circonstances exceptionnelles dans lesquelles un délai supplémentaire est nécessaire pour effectuer des contrôles d'intégrité plus approfondis lorsque certains signaux d'alarme ou risques apparaissent. Toutefois, des délais devraient également être fixés aux procédures d'exception afin d'éviter des allégations de traitement inégal entre les demandeurs. Le tableau 7.1 propose un modèle possible de contrôle de l'intégrité.

ÉTAPE 1 : RÉCEPTION DES DEMANDES ET EXAMEN DES DEMANDES PRÉCÉDENTES

• Conflit d'intérêts

Le fait qu'une inscription antérieure ou les dossiers ne présentaient pas d'éléments négatifs ne doit pas être considéré comme une raison de ne pas effectuer de vérifications supplémentaires. Les entreprises et leur direction peuvent changer rapidement avec le temps.

Lors de la réception d'une demande de licence, la première étape consiste à lui attribuer un numéro d'identification unique et à enregistrer la date et l'heure de sa réception. Le formulaire de demande lui-même devrait obliger les demandeurs à fournir suffisamment d'informations et de données pour que l'organisme puisse procéder à la vérification des antécédents. Les formulaires devraient contenir une déclaration sous serment standard, selon laquelle les demandeurs doivent attester, par leur signature et la date, la véracité, l'exactitude et

TABLEAU 7.1 Étapes de la séquence des contrôles d'intégrité

ÉTAPE	ACTIVITÉS ET BUTS
1	Réception des demandes et demandes précédentes <ul style="list-style-type: none"> • Attribuer un numéro de réception. • Établir les classifications initiales (types de licence, catégorie de risque, etc.). • Déterminer si le demandeur a déjà demandé une licence (et analyser les résultats).
2	Évaluation initiale des risques et diligence raisonnable de base <ul style="list-style-type: none"> • Déterminer l'étendue de la diligence raisonnable supplémentaire probablement nécessaire pour savoir si le risque d'intégrité est acceptable en vérifiant l'identité du demandeur (premier degré de propriété du demandeur et vérification des antécédents) afin de détecter tout signal d'alarme indiquant des informations négatives. • Si les éléments négatifs sont minimes ou absents, aucune autre diligence raisonnable ne semble nécessaire, et il conviendrait de passer à l'étape 4.
3	Vérifications approfondies des antécédents et diligence raisonnable supplémentaire <p><i>Cette étape est nécessaire uniquement si des informations importantes sont apparues à l'étape 2 et que l'organisme a déterminé que cette licence appartenait à une catégorie qui mérite des vérifications plus approfondies.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Compiler un dossier plus détaillé sur le demandeur, en élargissant le bassin d'informations afin de prendre une décision plus éclairée pour déterminer si le risque d'intégrité est acceptable.
4	Évaluation finale des risques <ul style="list-style-type: none"> • En tenant compte des résultats obtenus jusqu'à présent, peser toutes les informations et déterminer si les risques en matière d'intégrité sont acceptables ou si le demandeur ne doit pas être pris en considération. • Résumer les informations connues sur un formulaire de constatations et de recommandations.
5	Conclusion et notification <ul style="list-style-type: none"> • Noter officiellement la conclusion et, si nécessaire, aviser le demandeur.

l'exhaustivité des informations fournies. Cette déclaration devrait figurer au début ou à la fin du formulaire principal de demande et contenir un avertissement indiquant que l'indication de fausses informations, inexactes ou incomplètes pourrait entraîner le rejet automatique, l'annulation immédiate d'une licence ou des sanctions civiles ou pénales.

Après avoir confirmé que le client a bien rempli la demande et vérifié l'identité du demandeur de manière suffisante, il est important de vérifier dans les dossiers existants de l'organisme si le demandeur a déjà soumis des demandes de licence et examiner tous les enregistrements des résultats antérieurs ou des demandes précédentes. En cas d'antécédents, les résultats antérieurs étaient-ils satisfaisants ? L'absence d'éléments négatifs devrait être notée, de même que tout élément négatif, afin d'assurer un suivi.

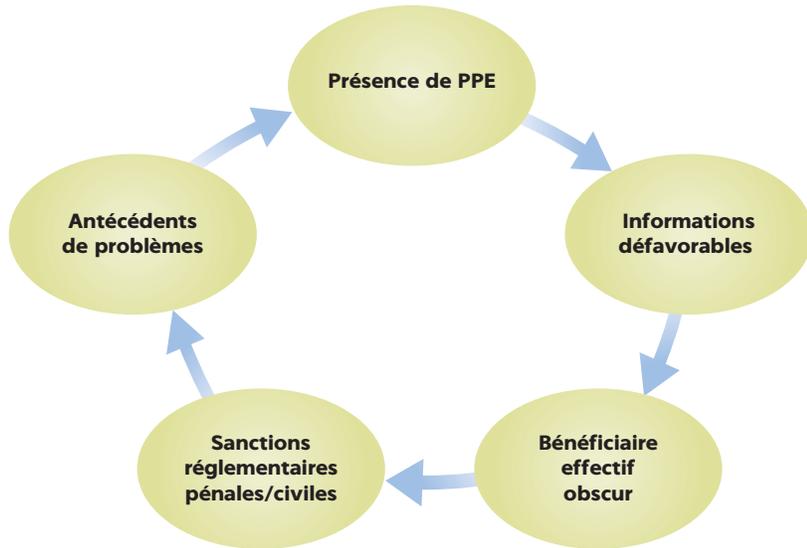
Le fait que les dossiers antérieurs ne présentent pas d'éléments négatifs ne doit pas être considéré comme une raison suffisante pour ne pas effectuer de vérifications supplémentaires. Les entreprises et leur direction pouvant changer rapidement avec le temps, il est important de disposer d'informations actualisées. De même, une inscription entachée, telle qu'une mention antérieure indiquant que le demandeur a été rejeté, ne devrait pas disqualifier automatiquement le candidats lors de futures demandes. Dans les deux cas, les demandeurs devraient être considérés objectivement au cas par cas. Par exemple, une petite entreprise dont la demande de concession de grande taille a été rejetée en raison de certains risques associés aux concessions plus grandes et plus importantes pourrait convenir à une licence plus petite présentant moins de risques. Tout au long du processus de planification d'un système de contrôle d'intégrité, la promotion d'un développement économique efficient et utile doit rester l'objectif premier.

ÉTAPE 2 : ÉVALUATION INITIALE DES RISQUES ET DILIGENCE RAISONNABLE DE BASE

L'étape 2 consiste à déterminer si une demande nécessite un examen plus approfondi, c'est-à-dire si un contrôle approfondi de diligence raisonnable devrait être appliqué, ou si la demande peut passer directement à l'étape 4, l'évaluation finale des risques. L'étape 2 comprendrait un premier examen de la demande pour vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations et des documents soumis, ainsi qu'une évaluation ou une classification initiale des risques. Ce devrait être un processus relativement court.

Cette étape, qui inclura probablement certaines vérifications initiales à partir des médias et des sources ouvertes sur Internet, peut conduire à de premières constatations ou recommandations concernant les domaines exigeant des vérifications ou recherches approfondies. Cela doit être noté dans les conclusions du rapport. La figure 7.1 illustre quelques-uns des signaux d'alarme les plus courants qui devraient inciter à la prudence.

En l'absence d'informations défavorables ou de signaux d'alarme, le contrôle d'intégrité peut se terminer ici pour les demandeurs qui recherchent des licences de faible valeur et importance. Si des éléments négatifs importants sont révélés, des efforts devraient être déployés pour en vérifier l'exactitude. Par exemple, si le site Internet d'un autre organisme public indique que la société candidate a été exclue, l'organisme de vérification devrait alors contacter l'organisme publiant les données et, en outre, consulter la société en question.

FIGURE 7.1**Signaux d'alarme courants lors des contrôles d'intégrité**

Remarque : PPE = Personne politiquement exposée.

Dans chaque cas, il faudrait évaluer si les éléments défavorables sont suffisamment graves pour justifier une exclusion immédiate ou si le demandeur peut prendre des mesures correctives pour justifier un examen plus approfondi de la demande.

Les mesures correctives peuvent être une option, selon la gravité du problème. Par exemple, un manquement récent à l'obligation de payer des impôts ou l'expiration récente d'une licence d'activité commerciale pourraient être corrigés rapidement. Si la défaillance est plus grave, par exemple une condamnation pénale d'un dirigeant de l'entreprise, l'organisme vérificateur peut avoir besoin de procéder à un examen supplémentaire et à une analyse des risques. Certains demandeurs peuvent se retirer lorsqu'ils sont confrontés à des informations jetant le discrédit sur leur intégrité.

Une fois que l'agent de l'organisme a entrepris une évaluation initiale des risques et a formulé sa recommandation, une autre personne ou un superviseur de l'organisme devrait vérifier le dossier en résultant. L'examen par une deuxième personne minimise les risques d'erreur ou de malversation dans la conclusion.

ÉTAPE 3 : VÉRIFICATIONS APPROFONDIES DES ANTÉCÉDENTS ET DILIGENCE RAISONNABLE SUPPLÉMENTAIRE

Les procédures internes devraient définir les protocoles élémentaires de cette phase. Tous les signaux d'alarme relevés précédemment devraient faire l'objet d'une enquête plus approfondie et les informations sélectionnées à partir d'une recherche minutieuse pour en évaluer la valeur et l'importance devraient être vérifiées. Ces processus sont détaillés au chapitre 3 sur le bénéficiaire effectif, au chapitre 4 sur les antécédents criminels et judiciaires et au chapitre 5 sur les conflits d'intérêts.

Il est nécessaire de faire appel à son jugement professionnel qui doit être fondé sur le bon sens et une connaissance spécialisée du secteur. L'objectif est de découvrir tous les facteurs susceptibles de générer séparément ou collectivement des risques potentiels qu'il serait difficile d'atténuer ou qui porteraient préjudice au secteur. Dans de nombreux cas, il n'y aura pas de facteurs évidents qui justifieraient un rejet automatique, de sorte qu'il faudra peser les facteurs positifs et négatifs de chaque demande.

ÉTAPE 4 : ÉVALUATION FINALE DES RISQUES

Cette étape consiste à résumer les informations connues et à justifier les constatations et les conclusions. Pour certains demandeurs, la vérification des antécédents révélera des informations indiquant des risques graves en cas d'octroi ou de renouvellement d'une licence. Il doit exister un système prédéfini de lignes directrices en matière de prise de décision interne relative aux types de signaux d'alarme suffisamment graves pour entraîner un rejet. Celui-ci pourrait inclure une liste de facteurs automatiques ou objectifs qui justifieraient toujours un rejet. Ces facteurs devraient être énumérés dans la loi ou le règlement, en informant le public qu'il est inutile de présenter une demande en présence de tels facteurs. Si une telle liste n'existe pas, elle devrait être compilée par les agents à mesure qu'ils acquièrent de l'expérience en matière d'évaluation des demandes de licence. Entre-temps, il convient de concevoir un système d'évaluation des risques permettant de pondérer et d'évaluer les risques spécifiques pour chaque demande.

Il est important de veiller à ce que les informations les plus pertinentes issues des processus de contrôle d'intégrité soient consignées dans le rapport de constatations et documentent les conclusions et justifications qui servent de base aux étapes ultérieures recommandées. L'objectif est de déterminer si les risques constatés en matière d'intégrité sont acceptables ou devraient entraîner une exclusion, ou si les risques acceptables peuvent être efficacement atténués. Même des informations défavorables qui ne justifient pas à elles seules un rejet peuvent être importantes pour évaluer la totalité des risques et des circonstances pertinentes ou pour être utilisées ultérieurement si de nouveaux risques apparaissent.

ÉTAPE 5 : CONCLUSION ET NOTIFICATION

Cette étape consiste à prendre une décision officielle et à informer le demandeur du résultat de l'évaluation finale des risques. L'organisme devrait tenir des registres clairs et organisés des vérifications et de tous les documents à l'appui (y compris toute irrégularité), identifier les sources d'information par nom et contact, et être prêt à faire vérifier son travail par une personne indépendante.

L'organisme chargé de ces fonctions devrait s'attendre à des contestations occasionnelles des décisions, voire des processus et procédures de prise de décision. Plus la valeur d'une licence est élevée, plus il est probable qu'il y ait des contestations. Il est donc essentiel de conserver une trace écrite claire de tous les processus, procédures et étapes réalisés pour prendre cette décision, afin que l'organisme responsable puisse défendre et justifier toutes les mesures et décisions prises, ainsi que l'intégrité du système de contrôle d'intégrité proprement dit.

Concept clé:

Il est essentiel de conserver une trace écrite claire du processus décisionnel afin que l'organisme responsable puisse défendre ses décisions et préserver la réputation du système de contrôle de l'intégrité proprement dit.

Il convient d'examiner dans quelle mesure et dans quelles circonstances les demandeurs devraient être convoqués pour des discussions et entretiens supplémentaires afin de vérifier les informations avant toute décision officielle. Informer rapidement les demandeurs des décisions peut réduire le risque de contestations judiciaires et contribuer à assurer un traitement équitable entre les demandeurs. Ces procédures devraient être conduites dans des délais raisonnables, spécifiés publiquement, pour donner crédibilité et transparence aux processus.

SÉQUENCE DES CONTRÔLES D'INTÉGRITÉ

Les coûts et les avantages devraient être pris en compte lors de la détermination des étapes du contrôle d'intégrité à effectuer au cours du processus d'octroi de licences. Le contrôle d'intégrité est une petite partie du processus général des contrôles techniques, financiers et administratifs. Afin de réduire les coûts de ces contrôles d'intégrité, il convient de déterminer le moment précis où il faut effectuer ces contrôles dans le processus d'octroi de licences. Le moment des contrôles d'intégrité peut varier en fonction de la méthode d'attribution des licences ou du type spécifique de licence. Dans un système de type « premier arrivé, premier servi », les contrôles d'intégrité doivent être effectués rapidement. Dans un système qui comprend des processus de présélection et d'appel d'offres, un contrôle doit être effectué dès le départ pour s'assurer que la présélection ou ceux autorisés à soumettre des offres officielles n'incluent que ceux qui répondent à des normes d'intégrité élevées.

Dans certaines industries extractives dans lesquelles une licence d'exploration est requise pour obtenir une licence d'extraction ou d'exploitation, un processus de contrôle d'intégrité plus approfondi au stade de l'exploration peut être justifié, en particulier pour les secteurs miniers à grande échelle exigeant des investissements initiaux importants pour commencer l'exploration. Selon cette approche, il suffit, lors de la réception d'une demande de conversion d'une licence d'exploration en une licence d'extraction, de mettre à jour les informations relatives au contrôle d'intégrité.

Dans les secteurs miniers à plus petite échelle, pour lesquels moins d'investissements sont nécessaires pour la phase d'exploration et où moins de licences d'exploration débouchent sur des licences d'extraction, le moment et l'ampleur des contrôles d'intégrité devraient toujours être basés sur les risques réels des activités minières ainsi que les risques propres au pays.

Avantages des contrôles d'intégrité à un stade précoce

Si un organisme attend qu'une entreprise soit informée de la décision d'octroyer une licence ou une concession avant de recommander des contrôles d'intégrité, il est toujours possible qu'un risque grave ou un facteur de disqualification automatique soit découvert à un stade avancé du processus. Cependant, effectuer des contrôles approfondis de tous les demandeurs très tôt dans la procédure peut prendre du temps et être coûteux.

Ainsi, dans les procédures d'octroi de licences dans lesquelles il n'est pas possible de procéder à des contrôles approfondis d'intégrité de tous les demandeurs à un stade peu avancé de la procédure, un processus de contrôle abrégé peut être efficace, les vérifications les plus approfondies étant effectuées

plus tard, peut-être à la suite d'un processus de présélection, mais avant que les décisions ne soient communiquées aux demandeurs. Dans le modèle présenté dans le tableau 7.1, cela peut vouloir dire de réaliser les étapes 1 et 2 (dans le cadre de l'évaluation initiale des risques). Si des informations préoccupantes importantes apparaissent à l'étape 2 et que le demandeur en est informé et reconnaît que l'entreprise peut poser de graves risques en matière d'intégrité, celui-ci peut décider de se retirer du processus. Cela permettrait d'économiser du temps et des ressources à long terme.

En résumé, un organisme devrait surveiller régulièrement le processus d'octroi de licences au fur et à mesure de son évolution afin de déterminer le moyen le plus efficace d'intégrer ou d'améliorer le moment ou l'enchaînement des différentes étapes du contrôle d'intégrité (voir le chapitre 8 sur la documentation et la surveillance de l'efficacité).

ANALYSE DES INFORMATIONS NÉGATIVES

Étant donné que de nombreux types et degrés d'éléments négatifs sur un demandeur ou ses bénéficiaires effectifs apparaissent au cours des étapes 1 et 2 d'un contrôle d'intégrité, des normes devraient être intégrées afin d'assurer le respect de la procédure établie, garantissant ainsi le traitement égal de tous les demandeurs. La tenue de registres et de données statistiques sur les différents types d'éléments négatifs rencontrés dans le cadre de nombreuses demandes constituera une ressource importante, qui pourrait être utilisée pour améliorer la qualité et l'objectivité des analyses de risques qui alimentent les constatations, les recommandations et les décisions finales.

Les types d'éléments négatifs les plus fréquemment rencontrés correspondront probablement au secteur ou au sous-secteur spécifique. Le suivi des types d'éléments négatifs ou de risques pouvant survenir dans les cas d'octroi ou de renouvellement de licences et leur corrélation avec les résultats du titulaire de licence – par exemple sur une base annuelle – constitueraient des renseignements précieux pour ceux qui effectuent les vérifications des antécédents techniques. De tels renseignements pourraient grandement aider les agents à comprendre de manière plus objective (sur la base des données statistiques) les types de risques qui entraînent généralement des résultats inférieurs ou supérieurs de la part du titulaire de licence. En particulier, de telles analyses aideraient à déterminer les types de risques encourus à chaque extrémité de l'échelle de risque, c'est-à-dire les risques qui, une fois cernés, devraient toujours (ou presque toujours) entraîner le refus de la licence et les risques qui pourraient être considérés comme moins préoccupants. Par exemple, une récente condamnation dans une juridiction voisine du président-directeur général de la société candidate pour avoir versé des pots-de-vin en vue d'obtenir des licences et blanchi le produit pourrait constituer un motif de rejet automatique, contrairement au manquement de la société à payer une petite somme d'impôts.

Bien que l'expérience professionnelle et le bon sens soient importants, une analyse statistique des risques peut permettre que les décisions soient prises avec un certain degré d'objectivité et selon une analyse rationnelle, garantissant ainsi qu'elles ne soient pas entièrement fondées sur un pouvoir d'appréciation. Cela est peut-être plus important pour les décisions dans lesquelles les risques se situent vers le milieu de l'échelle des risques. Par ailleurs, certains facteurs de risque peuvent au départ être considérés comme relativement graves, mais

d'autres facteurs atténuant la gravité peuvent apparaître. Voici quelques exemples utiles permettant d'apprécier les répercussions de certains types, communs, d'éléments négatifs et de risques.

Conséquences d'une conduite criminelle éventuelle

Si un contrôle révèle qu'un demandeur (ou l'un de ses principaux bénéficiaires effectifs) a récemment été reconnu coupable, a été inculpé ou a été soumis à une enquête pour des infractions pénales, un large éventail de conséquences sont envisageables- de l'absence de toute mesure à une disqualification automatique du candidat. Une disqualification peut s'appliquer en cas de condamnation récente pour fraude financière, blanchiment de capitaux ou corruption. Toutefois, si l'incident s'est produit il y a plusieurs années, même une telle condamnation peut être considérée comme une simple circonstance à évaluer parmi bien d'autres. Les facteurs à prendre en compte pour déterminer comment apprécier cette information pourraient être :

- La nature exacte de l'infraction ou de l'allégation.
- La date de l'infraction (combien de temps s'est écoulé depuis l'incident).
- La gravité de l'infraction (comme la différence entre une fraude de 100 \$ et une fraude de 100 000 \$).
- Les autres circonstances entourant l'infraction.
- Le résultat de l'enquête (en particulier non-lieu ou condamnation).
- Toutes les sanctions appliquées et l'état de satisfaction ou de libération (par exemple, amendes entièrement payées, peine d'emprisonnement purgée et effectuée, et toute autre peine temporaire ou permanente telle que les exclusions ou les injonctions).
- Les explications ou les circonstances atténuantes fournies par le demandeur.
- La pertinence de l'infraction par rapport au poste proposé de la personne.
- Tout effort de réinsertion ou de réparation.

Les décisions concernant les conséquences de ces éventuels incidents criminels sur l'octroi des licences exigent de faire preuve de jugement et de prudence. La nature, la date et la certitude de l'infraction sont souvent des facteurs déterminants. La certitude dans ce contexte fait référence au degré de suspicion ou de confirmation constaté. Cela peut aller d'un simple rapport non confirmé à une condamnation pénale. De toute évidence, une condamnation et une peine d'emprisonnement devraient peser lourd dans la balance, tandis qu'une allégation qui aurait simplement entraîné l'ouverture d'une enquête clôturée par la suite pourrait avoir moins d'importance.

La nature précise de l'infraction présumée sera également très importante. Quelles infractions importeront pour l'intégrité des titulaires de licence potentiels ? Comment l'organisme décidera-t-il de désigner cette catégorie ? Utilisera-t-il une approche rigide ou flexible dans sa réponse ? En se basant sur les critères « de compétence et d'honorabilité » utilisés pour les licences du secteur financier, certains pays énumèrent dans leur législation les infractions précises considérées comme plus graves. Diverses approches sont explorées plus en détail dans ce chapitre.

Même si une infraction figure dans la liste des infractions pertinentes, un jugement discrétionnaire devra être exercé lorsqu'une enquête criminelle a été ouverte, mais n'a pas abouti à une condamnation. Par exemple, s'il est allégué qu'un demandeur a assassiné sa femme, mais que les recherches révèlent que les charges ont été abandonnées par le procureur et qu'un autre suspect a été inculpé, et que celui-ci a été déclaré coupable, l'allégation pourrait avoir peu d'incidence sur l'intégrité du demandeur.

En revanche, les allégations de vol ou de fraude (en particulier de fraude financière), même en cas d'acquiescement, peuvent être suffisantes pour susciter des préoccupations dans la plupart des secteurs. Étant donné que les condamnations pénales exigent un haut niveau de preuve, (par exemple, « hors de tout doute raisonnable » ou par « conviction intime »), l'absence de condamnation à la suite des poursuites ne signifie pas toujours qu'un examen plus approfondi n'est pas justifié. Il y avait peut-être une preuve substantielle d'actes répréhensibles et, dans l'affirmative, cela devrait permettre de déterminer si le demandeur possède une intégrité suffisante pour détenir une licence importante.

Conséquences de la conduite et de la responsabilité en matière financière

Ce facteur consiste à savoir si une personne ou une entité gère ses affaires financières de manière responsable. Une grande partie de cette vérification a peut-être déjà été effectuée lors de l'examen financier visant à déterminer si le demandeur dispose des moyens financiers suffisants pour détenir la licence de manière productive. Toutefois, même si la question de la responsabilité financière a été examinée lors du contrôle financier, la responsabilité financière recouvre également la question de l'intégrité et peut justifier une attention particulière dans ce contexte, en particulier pour les bénéficiaires effectifs importants.

La conduite d'une personne en matière de responsabilité financière indique si cette personne sera capable de gérer les affaires financières liées à la licence de manière prudente, ce qui pourrait concerner tous les secteurs. Les antécédents financiers et la solvabilité sont des composantes standard des vérifications des antécédents similaires liées aux processus de marchés publics et des critères « de compétence et d'honorabilité » relatifs aux licences financières. Cette vérification devrait s'appliquer aux personnes clés d'une entité juridique, ainsi qu'à l'entité juridique elle-même, et toutes les informations devraient être soigneusement évaluées dans le contexte d'une licence donnée. Les facteurs utiles peuvent inclure : si la personne :

- Paye ses dettes à l'échéance.
- A déjà déclaré faillite.
- Fait l'objet de condamnations pécuniaires non payés.
- A de bonnes références de crédit ou notes de crédit officielles (dans les pays ayant des agences de notation).

Conséquences d'une possible faute civile

Les actions ou les règlements défavorables des procédures civiles peuvent être pertinents pour déterminer les normes éthiques personnelles ou professionnelles d'une personne et son caractère général. Sachant qu'il existe de nombreux

types d'actions et de procédures civiles, de nombreux résultats sont possibles. Ainsi, dans la mesure où les généralisations sont difficiles, un examen et une analyse au cas par cas sont justifiés. Certains des facteurs examinés dans le cadre d'une conduite criminelle peuvent être appliqués, tels que la date de l'incident ou de la conduite et la gravité de la situation. Un jugement éclairé et une analyse doivent permettre de prendre des décisions motivées concernant les risques potentiels du secteur.

Ajout à la balance : Degré de responsabilité et pertinence

Concept clé:

Les critères d'intégrité peuvent être appliqués à différents degrés, en fonction de l'importance du rôle et de la fonction d'une personne au sein d'une entreprise.

Il est essentiel d'intégrer des garanties efficaces et des normes claires dans le processus d'octroi de licences afin d'assurer une égalité de traitement entre des personnes placés dans des situations similaires. Cela est particulièrement important lorsque plusieurs agents seront amenés à interpréter et à décider si les demandeurs de licence répondent à des critères précis. Ces normes réduiront les risques de corruption et garantiront la crédibilité du système d'octroi de licences.

Il faut par ailleurs reconnaître que dans l'évaluation de l'intégrité d'une société candidate, toutes les personnes intervenant au sein de la société n'ont pas la même importance. Les personnes ayant plus de responsabilités auront un impact plus important. Les critères en matière d'intégrité peuvent donc être appliqués à différents degrés, en fonction de l'importance du rôle et de la fonction d'une personne au sein d'une entreprise. Par exemple, une société candidate ne serait pas disqualifiée du seul fait qu'au cours de l'année précédente, un employé subalterne a été licencié après avoir été reconnu coupable d'avoir embauché quelqu'un pour assassiner sa femme. Cependant, en prenant un exemple différent concernant la même société : si le président-directeur général a été accusé de blanchiment de capitaux pour avoir dissimulé le produit d'un réseau de crime organisé impliqué dans un homicide, cela peut être en effet une raison de disqualifier cette société.

L'orientation apportée par la norme « de compétence et d'honorabilité » des principes fondamentaux de Bâle dans le secteur financier est utile. La compétence et l'honorabilité peuvent être une norme assez élastique, selon le niveau de la responsabilité professionnelle ou de la fonction (commis de banque, membre du conseil d'administration, directeur financier, etc.). Une personne qui aurait des antécédents défavorables peut être satisfaisante pour un poste subalterne, mais ne conviendrait pas pour un poste de direction.

Les exemples de circonstances pouvant justifier une disqualification ou un refus de licence peuvent être que la personne (OICV-IOSCO 2009) :

- A manifesté un manque de volonté de respecter des obligations légales, des exigences réglementaires ou des normes professionnelles, ou a été obstructive, trompeuse ou mensongère dans ses relations avec des organismes de réglementation ou un tribunal.
- A manqué à des obligations fiduciaires.¹
- A perpétré ou a participé à des pratiques commerciales ou professionnelles négligentes, trompeuses ou déshonorantes.
- A été réprimandée, déchue ou radiée par un organisme professionnel ou de réglementation pour des questions relatives à son honnêteté, à son intégrité ou à son comportement commercial.

- A été impliquée dans un manquement grave ou persistant à la gestion satisfaisante d'affaires financières ou de dettes personnelles dans des circonstances dans lesquelles un tel manquement a causé des pertes à autrui.
- A eu une participation importante ou un rôle important dans la gestion d'une entreprise qui a échoué, cet échec étant dû en partie à des carences en matière de gestion.
- Avait une mauvaise réputation dans un milieu des affaires ou financier ou un marché.
- A fait l'objet de procédures civiles ou pénales ou de mesures de répression liées à la gestion d'une entité ou à des activités commerciales ou professionnelles ayant porté atteinte à la compétence, à la diligence, au jugement, à l'honnêteté ou à l'intégrité de la personne.

Cette liste relative au secteur financier peut être plus stricte que ce qui serait requis pour les décisions en matière d'octroi de licences dans d'autres secteurs. Néanmoins, elle fournit des exemples clairs de facteurs et de circonstances à prendre en compte lors de la prise de décisions basées sur les risques en matière de normes d'intégrité. Les organismes d'octroi de licences pourraient prendre en compte ces critères et les évaluer de manière appropriée, en fonction du risque.

MISE EN ŒUVRE EFFICACE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE D'INTÉGRITÉ

Une fois que les normes d'évaluation de l'intégrité des demandeurs ont été adoptées, elles devraient être appliquées en cohérence avec les principes de régularité des procédures, de transparence et de responsabilisation afin de réduire les possibilités d'influence indue, de manipulation et de corruption. Un tel système est essentiel pour améliorer la qualité de la gouvernance et la productivité du secteur. Ainsi, le pays attirera probablement des investisseurs de qualité supérieure souvent dissuadés d'investir dans des secteurs où la corruption est perçue comme élevée.

Concept clé:

Les pays doivent démontrer que le processus réglementaire d'octroi de licences choisi répond effectivement aux exigences internationales.

Respect des normes internationales

L'adoption de normes et de systèmes de surveillance internationaux donnant lieu à des rapports accessibles au public sur l'efficacité de la conformité est une réponse à la préoccupation croissante de la communauté internationale à propos des flux financiers illicites (FFI) et de la corruption. En conséquence, les pressions pour améliorer l'intégrité, la transparence et la gouvernance réglementaire des secteurs critiques vont probablement se poursuivre. Les pays doivent s'efforcer de démontrer que leur processus de décision en matière d'octroi de licences est équitable et transparent, et basé sur un cadre juridique et réglementaire et une mise en œuvre opérationnelle. Cela signifie que :

- Tous les demandeurs sont évalués et traités de manière juste et équitable.
- Les risques de corruption sont effectivement atténués.
- Les décisions sont prises dans l'intérêt du pays au lieu de servir les intérêts privés d'agents publics corrompus.

Le concept d'évaluation de l'intégrité a été introduit dans le secteur financier par le principe de compétence et d'honorabilité (conformément aux Principes fondamentaux de Bâle pour le contrôle bancaire)², mais il s'est ensuite révélé important dans d'autres secteurs. Les normes internationales dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) ont incorporé et étayé l'exigence « de compétence et d'honorabilité » de Bâle pour l'octroi de licences, et les nouvelles exigences de déclaration des bénéficiaires effectifs de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) s'appuient également sur ces principes et les adaptent pour les appliquer aux industries extractives. Aucune des normes internationales existantes ne prescrit un modèle ou un cadre juridique précis, mais les pays doivent montrer que, quel que soit le processus d'octroi de licences réglementaire choisi, celui-ci respecte effectivement les exigences internationales.

Critères objectifs d'exclusion automatique

Pour garantir la compétence et l'honorabilité, de nombreux pays ont inclus dans leurs législations des critères objectifs permettant de disqualifier automatiquement les demandeurs d'une licence. Par exemple, certains pays précisent qu'une personne reconnue coupable de blanchiment de capitaux, d'homicide involontaire et d'autres graves infractions n'est pas éligible pour siéger au conseil d'administration d'une banque ou d'un autre établissement financier agréé (Strologo 2007, 5). Une autre approche pourrait être de disqualifier automatiquement les personnes reconnues coupables d'un « crime grave », terme souvent défini dans la législation nationale, comme les infractions sous-jacentes au crime de blanchiment de capitaux. Une troisième approche pourrait consister en l'exclusion automatique des demandeurs reconnus coupables de tout crime passible d'une peine de plus d'un certain nombre de mois ou d'années d'emprisonnement, ce qui est en réalité une manière différente de définir quels crimes sont « graves ».³

Les critères d'exclusion automatique peuvent être classés en plusieurs niveaux afin que des normes plus strictes soient appliquées aux personnes occupant des postes, des rôles ou des fonctions hiérarchiquement plus importants. Ces décisions devraient être prises en prenant en compte les risques spécifiques du secteur. Par exemple, dans certains systèmes, les dirigeants ne doivent pas avoir commis certaines infractions, mais pour les actionnaires qui souhaitent acquérir ou accroître leur participation ou contrôle à l'égard d'une entité (lorsqu'un agrément préalable est requis), ces demandeurs doivent seulement répondre à la norme générale d'« absence de faits connus », permettant de lever tout doute quant à leur fiabilité. (Strologo 2007).

L'avantage d'avoir des lois et règlements qui définissent les circonstances, crimes et conditions entraînant une disqualification obligatoire du demandeur est que l'autorité de réglementation est moins susceptible d'être accusée de favoritisme, c'est-à-dire de traiter différemment des personnes placées dans une situation similaire. L'inconvénient de ces règlements spécifiques est qu'il peut être difficile de prévoir toutes les situations et circonstances possibles qui entraîneraient l'exclusion du candidat. Certains soutiennent que l'on obtient de meilleurs résultats lorsque l'organisme de réglementation fait preuve de plus de flexibilité. Si la flexibilité est associée à la transparence et à un processus bien défini, le système global sera probablement perçu par le public, et en particulier par les investisseurs potentiels, comme étant crédible, juste et équitable. De tels

systèmes sont plus susceptibles d'attirer les investisseurs qui opèrent sur la base de normes d'intégrité plus élevées.

Certains pays choisissent de fournir aux organismes de réglementation des lignes directrices sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire pour évaluer les candidats au cas par cas. Par exemple, la Financial Conduct Authority (FCA), organisme de réglementation des services financiers du Royaume-Uni, adopte cette approche (FCA 2016). La FCA, en collaboration avec la Prudential Regulatory Authority, est responsable du contrôle de la compétence et de l'honorabilité.⁴ Dans un tel système, toutefois, un mécanisme de contrôle doit être appliqué aux agents habilités à prendre des décisions discrétionnaires pour surveiller, prévenir et corriger rapidement les abus de pouvoir. Dans le système britannique, les personnes qui occupent certains postes ou exercent une « fonction contrôlée » doivent respecter des normes d'intégrité plus élevées que celles applicables aux autres. Le terme « *fonctions contrôlées* » fait généralement référence à ce que d'autres appellent « fonctions d'influence importante », c'est-à-dire les fonctions exercées par ceux qui sont habilités à prendre des décisions commerciales qui auraient un impact important sur une entreprise. Ces personnes comprendraient les administrateurs, les dirigeants importants et un nombre limité de fonctions en relation avec la clientèle.

L'approche basée sur les risques adoptée par les organismes de réglementation britanniques conduit à des vérifications des antécédents qui affectent davantage de ressources à l'évaluation des personnes qui exercent des fonctions plus élevées ou présentant des risques plus élevés (FCA 2015). L'organisme de réglementation doit considérer tous les éléments pertinents, mais « prendre en compte seules les circonstances qui sont pertinentes par rapport aux exigences et aux normes du système de réglementation », lui laissant ainsi la possibilité d'examiner la situation dans son ensemble et la fonction proposée de la personne (FCA 2016). L'organisme de réglementation devrait exiger des déclarations complètes et franches des demandeurs (FCA 2015). Par exemple, les références réglementaires, les certificats de qualification et les vérifications de solvabilité, du casier judiciaire et des mandats d'administrateur constitueraient une base standard pour commencer les vérifications (FCA 2015). Bien que ces vérifications semblent placer la barre haute, des rapports indiquent qu'environ 3 % seulement des demandeurs échouent, ce qui signifie que 97 % réussissent (Noonan et Cruise 2013).⁵ Ce pourcentage peut ne pas refléter le nombre supplémentaire de demandeurs ayant des problèmes d'intégrité qui se sont retirés eux-mêmes du processus. Cependant, chaque organisme doit déterminer le juste équilibre entre le niveau de contrôle des normes d'intégrité, la nécessité d'octroyer une licence aux acteurs du marché et les coûts potentiels pour le pays de permettre à ceux dotés de normes d'intégrité plus faibles d'opérer sur des marchés critiques.

NOTES

1. Une obligation fiduciaire est une obligation d'agir au mieux des intérêts d'une autre partie. Par exemple, un membre du conseil d'administration d'une société a une obligation fiduciaire envers les actionnaires ; un fiduciaire a une obligation fiduciaire envers les bénéficiaires de la fiducie ; et un avocat a une obligation fiduciaire envers le client.
2. Voir Banque des règlements internationaux (http://www.bis.org/list/bcbs/tid_25/index.htm) pour accéder aux lignes directrices relatives aux Principes fondamentaux de Bâle.

3. Par exemple, la législation autrichienne spécifie qu'une nouvelle licence d'établissement de crédit ne doit pas être octroyée si un de ses dirigeants proposés est accusé d'avoir commis un acte intentionnel passible d'une peine de prison supérieure à un an (voir Stroligo 2007, 9).
4. La Prudential Regulation Authority (PRA) est une filiale de la Banque d'Angleterre. Elle est chargée de la réglementation et de la surveillance des banques, des sociétés de construction, des coopératives de crédit, des assureurs et des grandes entreprises d'investissement. La FCA est responsable des entreprises non réglementées par la PRA, telles que les conseillers financiers, les courtiers en assurance et la plupart des gestionnaires d'actifs.
5. Les données auraient été confirmées par la FCA et 7 000 demandes ont été retirées par les employeurs ; voir Brinded (2014).

RÉFÉRENCES

- Brinded, Lianna. 2014. « British Bankers Fit and Proper: 97% Pass FSA Test. » *Independent Business Times*, 1^{er} juillet. <http://www.ibtimes.co.uk/fca-fsa-fit-proper-approved-persons-456394>.
- FCA (Financial Conduct Authority). 2015. « Fitness and Propriety. » Londres. <https://www.fca.org.uk/firms/approved-persons/fitness-propriety>.
- . 2016. « FIT 2.1 Honesty, Integrity and Reputation. » Londres. <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FIT/2/1.html>.
- Noonan, Laura et Sinead Cruise. 2013. « Few Financial Advisers Fail the 'Fit and Proper' Test. » *Reuters*, 12 avril. <https://uk.reuters.com/article/uk-fca-appointments/few-financial-workers-fail-fit-and-proper-test-idUKBRE93B06P20130412>.
- OICV-IOSCO (Organisation internationale des commissions de valeurs). 2009. *Fit and Proper Assessment—Best Practice. Final Report*. <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD312.pdf>.
- Stroligo, Kludijo. 2007. « Report on the Analysis of Best Practices in the Application of 'Fit and Proper' Standards in the Banking Insurance and Securities Sector—Examples of Slovenia, Austria, Belgium and United Kingdom. » Ljubljana, Slovénie, 17 avril.

Documentation et surveillance de l'efficacité

L'une des grandes erreurs consiste à juger les politiques et les programmes en fonction de leurs intentions plutôt que de leurs résultats.

– Milton Friedman

Les efforts visant à améliorer les systèmes d'octroi de licences devraient être continus et systématiques pour assurer leur conformité avec les mesures préventives contenues dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) qui oblige les États à « évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption ».¹ La documentation, la surveillance et l'évaluation des différentes composantes d'un système d'octroi de licences peuvent aider à déterminer quel pan du système doit être amélioré. Le meilleur moyen de rendre un système plus efficace est d'examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et de l'ajuster en conséquence. Des ajustements et améliorations constants sont essentiels, car les criminels ou ceux opérant selon des normes d'intégrité peu élevées recherchent constamment de nouveaux moyens d'obtenir des licences et d'éviter d'être disqualifiés par les systèmes de contrôle existants.

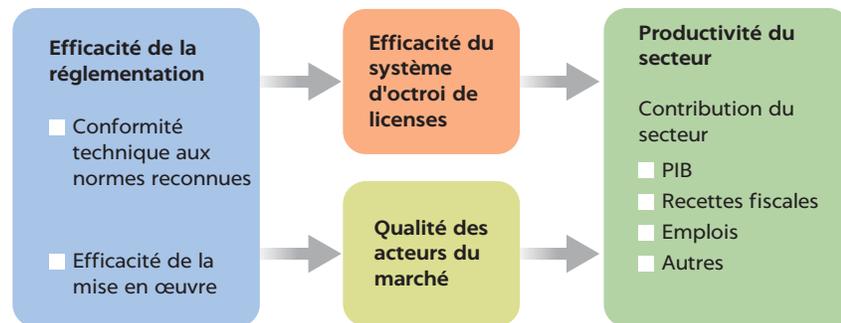
La surveillance et l'évaluation devraient se concentrer sur l'efficacité du contrôle d'intégrité et sur la productivité des licences. Bien qu'il n'existe aucun indicateur de mesure standard pour la productivité sectorielle, un pays peut choisir des indicateurs en corrélation avec les priorités définies. Ceux-ci pourraient inclure, par exemple, dans quelle mesure le secteur ou le sous-secteur contribue au produit intérieur brut (PIB), la qualité de ses acteurs du marché, les recettes fiscales et la création d'emplois (figure 8.1). Cette analyse reposerait sur une banque de données interne de l'organisme d'octroi de licences.

DOCUMENTATION INTERNE

Construire un système de documentation, de registres et de dossiers facilement consultables est essentiel à l'efficacité du contrôle d'intégrité. Les systèmes

FIGURE 8.1

Organigramme : L'efficacité de la réglementation soutient la productivité du secteur



électroniques peuvent réduire les erreurs humaines et favoriser une surveillance systémique, permettant ainsi des améliorations constantes. Cependant, lorsque les systèmes électroniques ne sont ni abordables ni réalisables, d'autres solutions sont disponibles. Bien que la création et la maintenance d'un système facilement consultable puissent nécessiter un investissement initial, les avantages à long terme en valent la peine, car un tel système permettra au personnel de procéder à des vérifications des antécédents de manière plus efficace et plus approfondie, ce qui réduira finalement les frais.

Les systèmes internes d'archivage de dossiers sont importants pour conserver et documenter les résultats et les constatations des contrôles d'intégrité pour les raisons suivantes :

- Étant donné que la plupart des licences ont une durée de vie limitée, les problèmes et les risques découverts lors du processus de contrôle initial peuvent être facilement mis à jour et évalués lors du traitement des demandes de renouvellement. Ainsi, lorsque les vérifications des antécédents d'un demandeur (personne ou entité) ont été précédemment effectuées, les vérifications ultérieures de l'intégrité de la même personne ou entité peuvent se limiter à une mise à jour des vérifications au lieu de répéter les recherches précédentes.
- Comme les personnes et les entreprises ont tendance à se spécialiser dans des secteurs ou sous-secteurs précis, les mêmes personnes ou entreprises présentent souvent des demandes à plusieurs reprises – c'est-à-dire les « acteurs à répétition ».
- Étant donné que les entreprises peuvent fusionner ou faire faillite, de nombreuses personnes opérant dans le secteur peuvent réapparaître, en tant que bénéficiaires effectifs et les principaux acteurs peuvent réapparaître lors de demandes ultérieures.
- La conservation des documents et des résultats des vérifications des antécédents est importante pour conserver les faits pertinents en cas de contestation administrative ou juridique, en particulier en cas de refus ou de rejet de demandeurs. Ces données protègent la crédibilité de l'organisme.

SURVEILLANCE DE LA QUALITÉ DES TITULAIRES DE LICENCE EXISTANTS

La surveillance de la qualité globale des titulaires de licence existants (conformité réglementaire, productivité, etc.) peut s'avérer utile, si elle repose sur une série d'indicateurs sélectionnés et un système d'évaluation simple. Les indicateurs et le système d'évaluation devraient être choisis en fonction des facteurs et critères liés aux titulaires de licence et jugés importants pour le secteur ou le sous-secteur. L'évaluation de la qualité ne sera utile que si l'évaluation des indicateurs n'exige pas trop de temps et d'argent. Les organismes devront peser soigneusement les coûts et les avantages lors du choix des indicateurs d'efficacité. Le tableau 8.1 propose des exemples d'indicateurs utiles et un système d'évaluation simple, pouvant être personnalisé ou élargi.

Une surveillance régulière des titulaires de licence est utile pour suivre les résultats dans le temps. Ces informations sont importantes dans les processus de renouvellement de licence – par exemple, pour déterminer si certaines conditions devraient être attachées à une licence renouvelée si un titulaire de licence ne répond pas aux attentes ou si les données indiquent des antécédents d'infractions à la réglementation ou d'autres facteurs de risque graves.

TABEAU 8.1 Indicateurs d'évaluation de la qualité

CRITÈRES	ÉVALUATION DE LA QUALITÉ		
	ÉLEVÉE	MOYENNE	FAIBLE
<p><i>Antécédents de conformité réglementaire</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Aucun paiement en souffrance • Antécédents de paiements effectués en temps opportun • Obligations relatives aux impôts et aux revenus • Charges sociales et taxes sur l'emploi • Droits d'importation et d'exportation • Respect des obligations en matière d'immigration • Santé et sécurité • Conformité réglementaire sectorielle <ul style="list-style-type: none"> – Antécédents en matière de conformité – Amendes ou sanctions administratives – Sanctions pénales pour des questions de réglementation 			
<p><i>Productivité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Production actuelle • Croissance annuelle prévue • Impact sur l'emploi local • Impact environnemental • Autre 			
<p><i>Aspects judiciaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procès défavorables • Poursuites criminelles • Corruption • Poursuites civiles défavorables 			
<p><i>Réputation</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Échelle locale • Échelle internationale • Communauté • Organisations professionnelles 			
<p><i>Autre</i> (critères pertinents adaptés au secteur et au contexte du pays)</p>			

La gravité ou la fréquence des infractions à la réglementation, ainsi que les mesures correctives prises ou non par le titulaire de licence, peuvent être un indicateur clair de l'investissement du titulaire de licence dans des systèmes de conformité, tels que l'attention portée aux risques pour la sécurité ou l'environnement. La rapidité et l'efficacité des mesures correctives prises par une entreprise peuvent indiquer son investissement dans la conformité, ce qui peut être une information utile dans les décisions de renouvellement de licence ou l'ajustement des conditions de contrats de concession.

CONTRÔLES D'INTEGRITE EFFICACES ET RENTABLES DE L'INTÉGRITÉ

Dans la plupart des pays, les ressources financières nécessaires pour permettre une diligence raisonnable en matière d'intégrité étant loin d'être illimitées, la surveillance des coûts aidera à garantir que les ressources disponibles sont utilisées pour cibler les risques plus importants. Même lorsque de vastes ressources sont disponibles, une utilisation efficace et efficace des ressources reste importante, car les enveloppes budgétaires peuvent changer rapidement, notamment dans les secteurs où les prix des matières premières ne sont pas stables. Ainsi, l'utilisation stratégique des ressources peut entraîner des économies de coûts, qui pourraient être affectées à l'amélioration des systèmes de base de données (matériel ou logiciel), des outils de recherche, des ressources d'information ou d'autres outils. Par ailleurs, même si l'efficacité du système de diligence raisonnable en matière d'intégrité est un facteur important, celle-ci doit être équilibrée avec la rigueur et la qualité du système.

En surveillant les coûts, les organismes peuvent mieux comprendre le temps et les ressources que certains types de contrôles sont susceptibles d'exiger. La surveillance est donc une aide importante dans la planification. Les informations recueillies lors de la surveillance peuvent contribuer à des décisions plus efficaces concernant l'ordonnancement des recherches et des vérifications et les facteurs qui justifient des recherches plus approfondies.

Il est utile de surveiller la qualité des sources de recherche pour déterminer les sources de recherche qui tendent (le plus souvent) à produire les informations les plus utiles, ainsi que le temps nécessaire pour obtenir ces informations. La collecte de ces données au fil du temps peut aider à affiner les stratégies et les protocoles de vérification des antécédents, compte tenu de la valeur des informations et des coûts pour les obtenir.

Remplir des formulaires de rapport de données normalisés peut aider à faire un suivi du temps et des ressources nécessaires au processus de vérification des antécédents. Les éléments suivants méritent d'être suivis :

- Temps global requis du début de la vérification des antécédents à la rédaction du formulaire de rapport.
- Temps consacré à chaque étape des vérifications des antécédents.
- Temps et coûts consacrés à la recherche, à la vérification des informations et à l'obtention des documents nécessaires, ainsi que la qualité des informations obtenues.
- Temps requis pour l'analyse des informations et des données collectées.

- Recensement et évaluation des sources pour déterminer celles qui génèrent une valeur supérieure ou inférieure en matière d'importance des informations accessibles, de fiabilité et de crédibilité des informations, de rapidité de production des informations et de nécessité de paiement.
- Autres difficultés, coûts et délais notables rencontrés.

Le suivi de telles données ne doit pas être excessivement formel ni exiger trop de temps. Cela devrait inclure la tenue de réunions régulières des analystes effectuant les vérifications, car ils sauront mieux que quiconque quelles sources d'informations se sont révélées utiles et productives et lesquelles beaucoup moins. L'objectif ultime devrait être de veiller à ce que l'expérience acquise dans le processus de vérification des antécédents contribue continuellement aux améliorations constantes du système d'octroi de licences. Les agents peuvent utiliser ces informations pour affiner et améliorer les procédures afin d'optimiser la valeur produite à partir des ressources.

SURVEILLANCE DES DÉCISIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION DES RISQUES

La vérification des antécédents est difficile, car elle a pour but de découvrir des éléments négatifs et éventuellement suspectes que certains demandeurs savent dissimuler. Le processus devient plus facile à mesure que l'expérience est accumulée et partagée entre ceux qui entreprennent ce travail ardu. Les agents chargés d'évaluer les informations et la documentation devront souvent faire appel à leur jugement professionnel pour déterminer si les informations obtenues sont crédibles, fiables et complètes.

Les décisions en matière d'évaluation des risques étant loin d'être une science exacte, il est extrêmement important de reconnaître et de partager les enseignements tirés. La formation peut être utile pour acquérir des connaissances de base, mais le meilleur moyen d'accroître les compétences de l'organisme consiste à acquérir de l'expertise à travers la pratique d'une démarche qualité basée sur une vérification et une évaluation continue des systèmes et des résultats. Le niveau de capacité et d'expertise peut être préservé et renforcé grâce au suivi de la corrélation entre la performance du titulaire de licence et le suivi des risques et des décisions d'octroi de licence préalablement réalisés. Par exemple, il est utile de suivre les risques identifiés – éléments négatifs ou de nature à discréditer apparus lors du processus de vérification des antécédents lorsque le demandeur a obtenu une licence – afin d'évaluer leur incidence sur les résultats globaux des titulaires de licence. La surveillance et l'évaluation de ces informations peuvent améliorer la qualité des décisions basées sur les risques, en aidant les analystes à mieux comprendre, de manière plus objective, les types de risques qui entraînent généralement des résultats supérieurs ou inférieurs de la part des titulaires de licence.

En particulier, de telles analyses aideront à déterminer les types de risques à placer à chaque extrémité de l'échelle des risques, c'est-à-dire les risques qui, une fois identifiés, devraient toujours (ou presque toujours) entraîner le refus de la licence et les risques qui pourraient être considérés comme moins préoccupants. Bien que l'expérience professionnelle et le bon sens restent importants, une analyse statistique simple basée sur les risques garantira que les décisions sont prises selon une analyse rationnelle et donc selon un certain degré

d'objectivité, afin qu'elles ne soient pas entièrement fondées sur un pouvoir d'appréciation.

Un système de surveillance et d'évaluation pourrait également suivre l'efficacité des mesures d'atténuation des risques afin de déterminer dans quelle mesure les risques cernés ont effectivement été atténués. De plus, de telles évaluations peuvent aider à éclairer les décisions ultérieures d'appliquer (ou non) des mesures d'atténuation, car de nombreux aspects des décisions liées au risque sont invariablement subjectifs. La collecte et l'analyse de telles informations peuvent aider à améliorer les décisions basées sur les risques et à approfondir la compréhension des degrés relatifs de risque.

SURVEILLANCE DE L'EFFICACITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

Les informations générales fournies par les médias qui révèlent de fréquents soupçons et allégations de corruption peuvent indiquer qu'un système de réglementation d'octroi de licences est inefficace. Lorsque de telles informations sont relayées par les médias, il est utile de collecter des données pour analyser objectivement les faits qui ont donné lieu à des suspicions ou à des perceptions négatives de la part du public afin de déterminer les faiblesses du système. Lorsqu'il y a une perception généralisée de corruption, le système d'octroi de licences lui-même manque peut-être de garanties et processus adéquats pour prévenir, détecter ou contester efficacement l'utilisation d'un pouvoir discrétionnaire trop large dans la décision d'octroyer des licences.

Il existe différentes manières d'évaluer l'efficacité de la réglementation par rapport à divers principes. Les méthodes suggérées dans les tableaux 8.2 et 8.3 se concentrent sur l'évaluation de l'efficacité de la réglementation relative aux normes d'intégrité et de transparence prescrites par l'exigence 2 de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), car ces normes fournissent une base pour une évaluation objective de l'efficacité et la détermination des failles. (ITIE 2016).² Les indicateurs suggérés peuvent être utilisés pour évaluer et surveiller la conformité et les améliorations progressives en vue d'une conformité totale dans le cadre d'un examen périodique. Cependant, les résultats seront probablement plus objectifs si une unité ou un groupe fonctionnellement indépendant (comme un organisme de l'intégrité ou une organisation de la société civile) dirige le processus de surveillance ou joue un rôle dans celui-ci.

Les exigences de l'ITIE établissent des normes de divulgation qui reflètent les principes élémentaires de garantie de l'intégrité, de transparence et de responsabilisation dans le processus d'octroi de licences (ITIE 2016). Pour assurer le respect effectif de ces principes, il convient de les adopter dans des instruments juridiques exécutoires en tant qu'obligations quasi permanentes – par

TABLEAU 8.2 Évaluation de la conformité technique et de l'efficacité de la mise en œuvre

ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ TECHNIQUE	DÉFINITION DES ÉVALUATIONS APPLIQUÉES À LA CONFORMITÉ TECHNIQUE ET À L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE	ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE
Totalement conforme	Améliorations mineures nécessaires	Très efficace
Largement conforme	Améliorations modérées nécessaires	Largement efficace
Partiellement conforme	Améliorations majeures nécessaires	Partiellement efficace
Non conforme	Améliorations fondamentales nécessaires	Inefficace

TABEAU 8.3 Méthodologie de surveillance et d'évaluation du cadre juridique et de l'efficacité de la mise en œuvre

ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ TECHNIQUE DU CADRE JURIDIQUE	ÉVALUATION	ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE	ÉVALUATION
1. Les dispositions législatives énoncent-elles une description suffisamment claire du processus d'octroi de licences, notamment : • Octrois de licences • Transferts de licences ?		Le public a-t-il un accès efficace à suffisamment de détails sur les processus d'octroi et de transfert de licences ?	
2. Les dispositions législatives (ou du règlement applicable) énoncent t'elles avec suffisamment de clarté les critères techniques et financiers sur lesquels sont fondées les décisions d'octroi de licences ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide à des critères techniques et financiers suffisamment détaillés sur lesquels reposent les décisions d'octroi de licences ?	
3. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir un accès efficace du public aux informations sur les bénéficiaires des licences, notamment : • Octrois de licences • Transferts de licences • Membres de consortium ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux informations sur les bénéficiaires des licences (octrois et transferts de licences), y compris les membres de consortium ?	
4. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir au public un accès rapide aux dérogations aux exigences légales et réglementaires en matière d'octrois et de transferts de licences ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux informations sur les dérogations aux exigences légales et réglementaires en matière d'octrois et de transferts de licences ?	
5. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir au public un accès efficace et rapide à la liste complète de tous les demandeurs de licences octroyées dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide à la liste complète de tous les demandeurs de licences octroyées dans le cadre d'un processus d'appel d'offres ?	
6. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à rendre les noms de tous les titulaires de licence accessibles au public en temps utile ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux noms de tous les titulaires de licences ?	
7. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir au public un accès rapide aux coordonnées des licences (ou à une description similaire de la zone visée par la licence) ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux coordonnées de toutes les licences (ou à une description de la zone) ?	
8. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir un accès rapide du public aux • Dates de demandes de licences • Dates d'octroi • Durées des licences ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux dates des demandes de licences, aux dates d'octroi et aux durées des licences ?	
9. Les dispositions législatives obligent-elles les agents à garantir au public un accès efficace et rapide aux données de production relatives à toutes les matières premières produites ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux données de production relatives à toutes les matières premières produites ?	
10. Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir au public un accès efficace et rapide aux conditions des contrats relatifs à toutes les licences d'exploitation ?		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux conditions des contrats relatifs à toutes les licences d'exploitation ?	

TABLEAU 8.3 suite

ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ TECHNIQUE DU CADRE JURIDIQUE	ÉVALUATION	ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE	ÉVALUATION
<p>11. <i>Bénéficiaire effectif</i> : Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à garantir au public un accès efficace et rapide aux informations suivantes relatives aux bénéficiaires effectifs des titulaires de licence :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nom(s) • Nationalité • Pays de résidence • Indication des bénéficiaires effectifs qui sont des personnes politiquement exposées (PPE) • Numéro national d'identité • Date de naissance • Adresse résidentielle ou de service • Coordonnées • Propriété juridique et d'actions de sociétés • Noms des bourses auxquelles les sociétés cotées en bourse et les filiales en propriété exclusive sont cotées ? 		<p>Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux informations suivantes relatives aux bénéficiaires effectifs des titulaires de licence :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nom(s) • Nationalité • Pays de résidence • Indication des bénéficiaires effectifs qui sont des PPE • Numéro national d'identité • Date de naissance • Adresse résidentielle ou de service • Coordonnées • Propriété juridique et d'actions de sociétés • Noms des bourses auxquelles les sociétés cotées en bourse et les filiales en propriété exclusive sont cotées ? 	
<p>12. <i>Entreprises d'État</i> : Les dispositions législatives obligent-elles clairement les agents délégués à divulguer publiquement les informations suivantes sur les entreprises d'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Règles et pratiques concernant les relations financières entre l'État et les entreprises d'État • Règles et pratiques régissant les transferts de fonds entre les entreprises d'État et l'État, y compris les bénéfices non distribués, les réinvestissements et • le financement par des tiers) • Niveau de participation de l'État et des entreprises d'État dans les sociétés extractives opérant dans le pays, y compris celles détenues par des filiales ou des coentreprises d'entreprises d'État • Tout changement du niveau de participation de l'État dans les sociétés extractives • Renseignements sur les conditions liées à la participation au capital, y compris le niveau de responsabilité à l'égard des dépenses aux différentes phases du cycle du projet (par exemple, fonds propres entièrement payés, fonds propres libres, intérêts reportés) • Conditions des transactions et renseignements sur l'évaluation et les revenus en cas de changement de participation de l'État ou d'entreprises d'État • Détails sur tous les prêts ou garanties de prêt fournis par l'État ou des entreprises d'État ? 		<p>Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux éléments suivants concernant les entreprises d'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Règles et pratiques concernant les relations financières entre l'État et les entreprises d'État • Règles et pratiques régissant les transferts de fonds entre les entreprises d'État et l'État, y compris les bénéfices non distribués, les réinvestissements et • le financement par des tiers) • Niveau de participation de l'État et des entreprises d'État dans les sociétés extractives opérant dans le pays, y compris celles détenues par des filiales ou des coentreprises d'entreprises d'État • Tout changement du niveau de participation de l'État dans les sociétés extractives • Renseignements sur les conditions liées à la participation au capital, y compris le niveau de responsabilité à l'égard des dépenses aux différentes phases du cycle du projet (par exemple, fonds propres entièrement payés, fonds propres libres, intérêts reportés) • Conditions des transactions et renseignements sur l'évaluation et les revenus en cas de changement de participation de l'État ou d'entreprises d'État • Renseignements sur tous les prêts ou les garanties de prêts fournis par l'État ou des entreprises d'État ? 	
<p>13. Les dispositions légales pertinentes obligent-elles clairement les agents délégués à divulguer publiquement et en temps utile chacun des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aperçu des industries extractives, y compris les activités importantes d'exploration • Volumes totaux de production • Valeur de la production par matière première • Valeurs des matières premières par État et région • Volumes totaux d'exportations • Valeur par matière première • Exportations par État ou région (selon le cas) ? 		<p>Le public a-t-il un accès efficace et rapide à chacun des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aperçu des industries extractives, y compris les activités importantes d'exploration • Volumes totaux de production • Valeur de la production par matière première • Valeurs des matières premières par État et région • Volumes totaux d'exportations • Valeur par matière première • Exportations par État ou région (selon le cas) ? 	

TABLEAU 8.3 suite

ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ TECHNIQUE DU CADRE JURIDIQUE	ÉVALUATION	ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE	ÉVALUATION
14. Les dispositions légales pertinentes obligent-elles clairement les agents délégués à divulguer publiquement en temps utile les éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Frais de licence • Frais de location • Frais d'entrée • Autres contreparties pour les licences ou concessions ? 		Le public a-t-il un accès efficace et rapide aux éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> • Frais de licence • Frais de location • Frais d'entrée • Autres contreparties pour les licences ou concessions ? 	

exemple, en déléguant la responsabilité aux agents désignés de veiller à ce que ces principes soient systématiquement respectés et en précisant les mesures qui peuvent être prises lorsque ce n'est pas le cas. Les obligations essentielles pour l'intégrité, la transparence et la responsabilisation du système d'octroi de licences doivent être inscrites dans les lois plutôt que dans les règlements, afin d'éviter toute modification ou abrogation simple ou unilatérale de celles-ci sans l'accord de plusieurs agents et sans la délibération de l'organe législatif d'un pays.

D'autres exigences pouvant justifier des modifications techniques plus fréquentes pourraient être définies comme des obligations des agents, mais contenues dans des règlements applicables. Lorsque les normes de l'ITIE ne sont pas adoptées en tant qu'obligations légales des agents, elles deviennent des actes volontaires. Ainsi, les citoyens, les demandeurs de licence ou d'autres parties ne peuvent pas tenir les agents responsables en cas de non-conformité ou d'absence de conformité réelle.

Les tableaux 8.2 et 8.3 illustrent une méthode d'auto-évaluation, d'auto-surveillance et d'auto-suivi des progrès vers une conformité totale. La surveillance et l'évaluation de l'efficacité de la conformité peuvent être effectuées à l'aide de divers systèmes d'évaluation. Le système présenté dans l'exemple propose une possibilité pour évaluer la conformité technique et l'efficacité de la mise en œuvre à l'aide des exigences de l'ITIE relatives à la déclaration d'information liée aux systèmes d'octroi de licences des industries extractives.

L'évaluation de la conformité technique et une mise en œuvre efficace étant deux choses différentes, l'utilisation de deux mesures d'évaluation différentes peut être appropriée, ou quelque chose de similaire à l'option suggérée dans les tableaux 8.2 et 8.3. Les échelles d'évaluation présentées ici reposent sur des systèmes d'évaluation similaires qui se sont révélés utiles pour évaluer l'efficacité de la conformité aux normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) conformément à la méthodologie d'évaluation de la LBC/FT adoptée par le Groupe d'action financière (GAFI 2017).

NOTES

1. Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), article 5 (3).
2. Cela ne veut pas dire que les normes de l'ITIE sont les seules qui pourraient être utilisées. Un pays pourrait choisir d'évaluer l'efficacité de sa réglementation par rapport à d'autres normes.

RÉFÉRENCES

ITIE (Initiative pour la transparence dans les industries extractives). 2016. « Les exigences pour les pays mettant en œuvre l'ITIE. » Oslo. <https://eiti.org/fr/node/7036>.

GAFI (Groupe d'action financière). 2013. *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*. Paris : GAFI. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%2022%20Feb%202013.pdf>.

Recommandations pour améliorer le système

Ce chapitre énumère les recommandations politiques pour la mise en œuvre d'un système amélioré de diligence raisonnable en matière d'intégrité pour les industries extractives, suivi d'un aperçu thématique d'un système amélioré du point de vue d'un pays.

RECOMMANDATIONS

- 1. Entreprendre une analyse des risques de corruption liés aux industries extractives.** Cette analyse devrait :
 - Inclure une analyse des risques de corruption pour chaque secteur et sous-secteur de matière première.
 - Inclure une analyse des risques pour chaque type de licence.
 - Se baser sur les données et informations disponibles pouvant étayer les conclusions.
 - Identifier et classer les risques et inclure les constatations et recommandations pour les atténuer.
 - Être effectuée aussi souvent que nécessaire, en fonction des changements, des nouveautés, ou de la croissance (ou du déclin) des industries extractives pouvant avoir une incidence importante sur les risques identifiés, notamment en générant de nouveaux risques non atténués par les procédures existantes.
- 2. Entreprendre une analyse critique du cadre juridique,** c'est-à-dire entreprendre une analyse de l'ensemble du cadre juridique relatif à l'octroi de licences. Cela comprendrait l'ensemble des lois, règlements, processus et procédures relatifs à l'octroi de licences, en se concentrant sur les risques de corruption et l'efficacité des systèmes et procédures de sauvegarde visant à les atténuer.
- 3. Se conformer à toutes les exigences de déclaration de l'ITIE. Modifier les lois concernées pour qu'elles soient en conformité avec l'exigence 2 de l'ITIE sur la déclaration des bénéficiaires effectifs.** Cela devrait inclure :

(a) vérifier et divulguer l'identité du bénéficiaire effectif et des personnes politiquement exposées opérant dans les secteurs concernés. (b) mettre en place des procédures efficaces pour déterminer et vérifier systématiquement l'identité des bénéficiaires effectifs et des personnes politiquement exposées dans le processus décisionnel en matière d'octroi de licences, ainsi que d'autres contrôles d'intégrité, tels que les vérifications des antécédents criminels et judiciaires et les vérifications des conflits d'intérêts.

- 4. Budgétiser efficacement les ressources disponibles en ciblant les risques prioritaires.** Lors de la vérification des antécédents dans le processus d'octroi de licences, examiner soigneusement le niveau et l'étendue des vérifications nécessaires afin de s'assurer que les ressources disponibles ciblent efficacement les risques identifiés. En ce qui concerne les secteurs, sous-secteurs et types de licences pour lesquels les risques sont moins élevés, les contrôles d'intégrité peuvent être plus limités, mais ils devraient être plus approfondis et plus larges lorsqu'ils concernent des domaines dans lesquels les risques justifient des contrôles de plus grande envergure.
- 5. Adopter des définitions claires.** Adopter des définitions de *bénéficiaire effectifs* et de *personnes politiquement exposées* aussi précises et objectives que possible, qui correspondent aux risques et aux types de demandeurs ou d'acteurs des secteurs et sous-secteurs. Réduire autant que possible le pouvoir d'appréciation nécessaire pour appliquer ces définitions.
- 6. Établir des procédures efficaces et efficaces pour obtenir des informations à l'échelle nationale.** Établir des procédures standard pour la demande et la vérification d'informations, de documents et de données liés aux demandeurs auprès des organismes nationaux (services répressifs en matière pénale et organismes de réglementation) susceptibles de détenir des informations pertinentes quant à l'intégrité des demandeurs.
- 7. Établir des procédures efficaces et efficaces pour obtenir des informations à l'échelle internationale.** Établir des procédures standard pour la demande et la vérification d'informations, de documents et de données auprès d'organismes homologues à l'étranger, notamment en utilisant des protocoles d'accord signés lorsqu'un échange spontané d'informations n'est pas possible.
- 8. Veiller à ce que les organismes nationaux soient autorisés à échanger des informations avec leurs homologues internationaux.** Veiller à ce que les lois, les règlements et (le cas échéant) les protocoles d'accord donnent aux organismes nationaux le pouvoir d'échanger des informations relatives à l'intégrité des demandeurs de licences d'extraction avec les organismes homologues d'autres pays, dans la mesure où les mesures de protection des informations personnelles ou confidentielles le permettent.
- 9. Utiliser les sources publiques.** Utiliser autant que possible les sources d'information publiques pour réduire les coûts de vérification des antécédents en matière d'intégrité, tout en portant une attention suffisante à la crédibilité de ces sources.
- 10. Utiliser les listes d'exclusion ou listes noires publiques.** Utiliser les listes d'exclusion et listes noires si nécessaire, et maintenir et mettre à jour régulièrement une base de données interne de telles listes.
- 11. Établir des protocoles pour traiter les informations négatives.** Élaborer, maintenir et mettre à jour des protocoles de suivi des éléments négatifs

découverts lors des contrôles d'intégrité, avec des lignes directrices claires en matière de facteurs justifiant une disqualification automatique du demandeur.

12. Définir et classer les conflits d'intérêts. Définir les conflits d'intérêts aussi précisément que possible afin de déterminer ceux qui devraient entraîner l'exclusion automatique des demandeurs de licences. N'oubliez pas que ces classifications peuvent différer en fonction des risques propres au secteur ou sous-secteur. Déterminer les autres conflits d'intérêts pouvant être préoccupants ou atténués et conserver des informations sur les méthodes d'atténuation pouvant être appliquées.

13. Adopter des garanties pour éviter les abus de pouvoir discrétionnaire. Assurer l'adoption et la mise en œuvre efficace de garanties adéquates pour se protéger contre les abus de pouvoir discrétionnaire des agents, en particulier dans les domaines dans lesquels l'exercice d'un certain degré de jugement discrétionnaire est nécessaire.

14. Envisager d'établir un système de recours administratif. Un système de recours administratif permettrait un examen national rapide et rentable. Un tel système permettrait aux parties lésées de contester les décisions d'octroi de licences et les actions des agents, lorsqu'il existe des raisons de croire que les lois, les règlements ou les règles de procédure ne sont pas suivis.

15. Envisager d'adopter un système de surveillance de l'efficacité. Un système de surveillance et d'évaluation continues du système de réglementation en matière d'octroi de licences mesurerait à la fois les progrès accomplis dans le respect effectif des exigences de l'ITIE et l'efficacité du système global d'octroi de licences. L'objectif plus général serait d'améliorer l'intégrité et la gouvernance des secteurs et sous-secteurs extractifs. Un tel système devrait inclure des constatations conduisant à des recommandations pour renforcer la gouvernance des secteurs.

16. Envisager d'établir un registre public des bénéficiaires effectifs. Un tel registre répertierait tous les bénéficiaires effectifs associés à l'ensemble des acteurs des diverses industries extractives.

APERÇU THÉMATIQUE : UN SYSTÈME D'INTÉGRITÉ EFFICACE

À quoi ressemblera un système amélioré de l'intégrité en matière d'octroi de licences une fois opérationnel ?

Premièrement, l'organisme d'octroi de licences fonctionnera à partir d'un cadre juridique transparent et clairement défini, dans lequel les rôles, pouvoirs, tâches et procédures sont accessibles au public et clairement définis par écrit. Chaque agent jouant un rôle dans le processus aura reçu une formation sur les conflits d'intérêts et les personnes précises à consulter en cas de problème. Tous les agents sauront également ce qu'est un bénéficiaire effectif et comment leur identité est consignée au sein de l'organisme. La formation aura inclus le concept de personnes politiquement exposées (PPE) et les problèmes particuliers qui se posent lorsque celles-ci font partie de la chaîne de bénéficiaires effectifs.

Du point de vue d'un vérificateur des antécédents de l'organisme, les étapes suivantes seront entreprises. Lorsque le gouvernement décidera d'octroyer une

licence, l'organisme d'octroi de licences aura déterminé en amont la catégorie de risque lié à l'intégrité de cette licence, allant de faible à élevé. La loi, les règlements applicables et le formulaire de demande de licence exigeront des demandeurs qu'ils fournissent un ensemble de données précises concernant leurs bénéficiaires effectifs et leurs antécédents criminels, civils et réglementaires. Les demandes nécessiteront la signature des demandeurs, en indiquant clairement que toute information fournie fausse ou incomplète peut être considérée comme une infraction pénale. De plus, les demandeurs seront tenus de signer et de dater le formulaire, en confirmant que toutes les informations et tous les documents fournis sont complets et exacts.

Le degré de détail exigé des demandeurs dépendra de la classification des risques relative à cette licence ou à ce titulaire de licence. Par exemple, les demandeurs de licences de plus grande valeur et les demandeurs liés à des PPE auront été invités à fournir plus de documents que les demandeurs de licences illimitées de faible valeur. Les demandes ne contenant pas toutes les informations nécessaires seront rejetées.

Ensuite, l'organisme effectuera le contrôle d'intégrité dans la mesure justifiée par la classification initiale des risques et tiendra compte des facteurs de risque supplémentaires apparaissant au cours du processus. Les agents chargés des vérifications des antécédents suivront les processus décrits aux chapitres 3, 4 et 5 de ce manuel. Le processus débutera par une vérification approfondie du bénéficiaire effectif, jusqu'au niveau des personnes physiques. Outre les propriétaires, les personnes occupant des postes de contrôle, tels que les dirigeants et les administrateurs, seront contrôlées. Pour les licences et les titulaires de licence potentiels considérés comme présentant un risque plus élevé, ce processus exigera du demandeur et de son personnel concerné l'obtention d'un certificat de bonne conduite des pays concernés, ainsi que de procéder aux contrôles indépendants requis. Toute information criminelle, civile ou administrative défavorable sera notée, vérifiée et documentée. S'il apparaît cependant qu'il n'y a aucun, ou peu, d'éléments négatifs, aucune autre diligence raisonnable ne sera requise.

Le système d'octroi de licences comprendra une composante de détermination et gestion des conflits d'intérêts, couvrant les liens entre les demandeurs, les PPE et les agents publics liés aux décisions d'octroi de licences.

Dans les cas où des informations potentiellement importantes indiquent un manque d'intégrité du demandeur, y compris les questions relatives à la compétence et à l'honorabilité pour détenir une licence, les analystes devront procéder à une vérification approfondie des antécédents en utilisant les méthodes les plus rigoureuses décrites pour chacune des vérifications, y compris la consultation de sources extérieures telles que les organismes de réglementation et les services répressifs. Une fois que les faits sont connus avec suffisamment de certitude, l'organisme jugera si les risques en matière d'intégrité sont acceptables ou si ces risques sont si élevés que le demandeur ne devrait pas être pris en considération pour la licence.

Les résultats des contrôles d'intégrité seront ensuite intégrés aux résultats des vérifications techniques et financières pertinentes. Chaque étape du processus sera documentée sur des modèles de formulaire, qui requièrent les dates et les signatures de chaque personne ayant joué un rôle ou pris des mesures lors de la réception des demandes, des recherches, de l'analyse, et de la formulation des conclusions, décisions ou recommandations, ainsi que pour déterminer si une demande devrait être acceptée ou refusée. Cela garantit la responsabilisation de

tous les agents impliqués et peut également aider à cerner les faiblesses du système qui pourront faire l'objet d'améliorations.

Enfin, l'organisme doit officiellement noter sa conclusion, en informer le demandeur et effectuer toute autre mesure de suivi nécessaire dans le cadre de ces procédures.

Pendant la mise en œuvre du système de contrôle d'intégrité, l'organisme d'octroi de licences l'évaluera en permanence dans le but d'améliorer en continu son efficacité. Qu'est-ce qui pourrait être modifié pour obtenir des entrants sur le marché de meilleure qualité ? Comment le système de contrôle d'intégrité pourrait-il rester efficace tout en réduisant ses coûts ? Les évaluations des risques fonctionnent-elles de manière optimale ? Enfin, la réglementation est-elle efficace ?

En résumé, un système de contrôle d'intégrité efficace aidera à garantir que seules des personnes responsables se voient confier des licences, ouvrant ainsi la voie à une prospérité partagée.

Ressources pour en savoir plus sur le bénéficiaire effectif

La qualité des résultats obtenus par une personne chargée de vérifier et de rechercher le bénéficiaire effectif dépendra de sa compréhension fondamentale des diverses formes juridiques telles que les sociétés, les sociétés en nom collectif, les fiducies, les coopératives et les fondations. Cette annexe est une collection annotée de ressources gratuites pouvant aider à développer ou à rafraîchir ses connaissances sur ces sujets.

Open Learning Campus, Banque mondiale. « **Beneficial Ownership Transparency.** » <https://olc.worldbank.org/content/beneficial-ownership-transparency>.

Une première vidéo explique l'importance de rechercher le bénéficiaire effectif ; une seconde définit ce qu'est un *bénéficiaire effectif*, et deux modules décrivent une étude de cas et les principes généraux du G20 sur la transparence en matière de bénéficiaire effectif. Ces informations sont utiles pour comprendre les concepts fondamentaux du bénéficiaire effectif et obtenir un aperçu d'études de cas. Le site Web contient également un questionnaire pour évaluer vos nouvelles connaissances.

Organisation de coopération et de développement économiques, Division des investissements, Direction des affaires financières et des entreprises. « **Identification of Ultimate Beneficiary Ownership and Control of a Cross-Border Investor.** » Mars 2007 (10 pages). <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/41481081.pdf>.

Ce rapport propose des moyens de déterminer les bénéficiaires effectifs des sociétés qui se livrent à des machinations transfrontalières complexes. Le rapport commence par décrire chaque forme juridique et explique brièvement comment ces formes juridiques peuvent être utilisées pour commettre des faits de corruption. Le rapport aborde ensuite plusieurs mécanismes couramment utilisés pour masquer les bénéficiaires effectifs, tels que les intermédiaires et les prête-noms (y compris les hedge funds et les fiducies), les clauses de migration et les actions au porteur. Concernant les sources d'informations sur les bénéficiaires effectifs, le rapport recommande les dossiers d'entreprises, les registres d'entreprises, les intermédiaires et le recours au pouvoir de police du système juridique.

Natural Resource Governance Institute. « **Briefing: Owning Up: Options for Disclosing the Identities of Beneficial Owners of Extractive Companies** » Aaron Sayne, Erica Westenberg et Amir Shafaie. Août 2015 (24 pages). http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi_beneficial_owners20150820.pdf.

Cet exposé explore les options dont disposent les pays pour collecter, publier et utiliser les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés pétrolières, gazières et minières. Il fournit des informations sur le concept de bénéficiaire effectif dans les industries extractives et explique son importance. L'exposé offre également aux gouvernements, aux entreprises et aux membres de la société civile un cadre pour décider des informations à publier, et aborde la question cruciale de savoir ce que l'on pourrait atteindre de manière réaliste en divulguant davantage d'informations.

Natural Resource Governance Institute. « **Briefing: Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractives Licensing** » Erica Westenberg et Aaron Sayne. Document de discussion, octobre 2017. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrgi>.

Cet exposé décrit les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre de mesures visant à réduire la corruption dans les industries extractives et fournit des exemples de dispositions juridiques susceptibles d'améliorer les cadres juridiques.

Small Biz U. « **Choosing a Legal Structure for a Business.** » Didacticiel en ligne. <https://www.ncsbc.net/workshop.aspx?key=560370154>.

Ce didacticiel complet en ligne décrit les types d'entreprises pouvant être créées aux États-Unis. Il décrit la structure des entreprises et les exigences légales associées, ainsi que les avantages et les inconvénients de chaque type. Bien que le didacticiel se concentre sur les États-Unis, les explications sur la création de sociétés, de sociétés à responsabilité limitée, d'entreprises individuelles ou de sociétés en nom collectif pourraient aider ceux qui résident dans de nombreux pays de common law.

Transparency International. « **Policy Brief: Ending Secrecy to End Impunity: Tracing the Beneficial Owner.** » Février 2014. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_brief_02_2014_ending_secrecy_to_end_impunity_tracing_the_beneficial.

Ce bref exposé de politique définit ce qu'est un *bénéficiaire effectif*, décrit les problèmes liés à l'absence de détermination d'un bénéficiaire effectif et fournit des suggestions sur la manière de déterminer le propriétaire final d'une entreprise. Il souligne que la connaissance du mode de contrôle d'une entreprise est essentielle pour comprendre ce que signifie rechercher un bénéficiaire effectif. Les entreprises publiques sont généralement contrôlées par leurs actionnaires, alors que les entreprises privées peuvent avoir un conseil d'administration ou un seul propriétaire final. Ce document aide à déterminer et à évaluer les causes sous-jacentes de la corruption liée à l'octroi de licences dans les industries extractives – les risques qui ouvrent la voie à la corruption et sapent l'octroi légal, conforme et éthique de licences, permis et contrats dans les secteurs miniers.

Banque mondiale, Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR). **Les Marionnettistes : Comment dissimuler les biens mal acquis derrière des structures juridiques, et que faire pour l'empêcher** Emile van der Does de

Willebois et al. 2011. <https://star.worldbank.org/publication/puppet-masters>.

Cette publication est divisée en quatre parties : (1) informations générales sur le rapport, (2) définition et description du bénéficiaire effectif, (3) définition et description des constructions juridiques, et (4) présentation de sources pour trouver le bénéficiaire effectif. La partie 4 fournit des sources possibles d'informations sur le bénéficiaire effectif et la manière d'obtenir ces informations.

Sites web, par pays, répertoriant les sociétés exclues

PAYS	AUTORITÉ	SITE WEB
Australie	Prudential Regulation Authority	http://www.apra.gov.au/crossindustry/pages/disqualification-register.aspx
Autriche	Financial Market Authority	https://www.fma.gv.at/en/category/news-en/?cat=81&filter-dropdown-year=&filter-dropdown-order=date_desc
Bangladesh	Central Procurement Technical Unit	http://www.cptu.gov.bd/DebarmentList.aspx
Belgique	Autorité des services et marchés financiers	http://www.fsma.be/en/Consumers/listedcompanies.aspx
Canada	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/ci-if/four-inel-fra.html
Chili	Dirrección del Trabajo	http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-94445.html
Union européenne	Action extérieure de l'Union européenne	http://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/8442/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions_en
France	Autorité des marchés financiers	http://www.amf-france.org/Recherche-avancee
RAS de Hong Kong, Chine	Securities and Futures Commission	http://www.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/EN/news-and-announcements/news/enforcement-news/
Italie	Banque d'Italie	Disponibile en italien : https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/provvedimenti-sanzionatori/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1
Japon	Financial Services Agency	Disponibile en japonais : http://www.fsa.go.jp/status/s_jirei/kouhyou.html
Liechtenstein	Financial Markets Authority	https://www.fma-li.li/en/client-protection/warning-notices-and-indications/warning-notices-by-the-iosco.html
Malte	Financial Services Authority	https://www.mfsa.com.mt/
Mexique	Commission nationale de la sécurité	Disponibile en espagnol : http://siesp.ssp.gob.mx/emp_sancionadas/
Nouvelle-Zélande	Companies Office	https://www.business.govt.nz/companies/learn-about/searching/disqualified-directors-prohibited-company-managers-search
Pakistan	Public Procurement Regulatory Authority	http://www.ppra.org.pk/pakblack.asp
Philippines	Securities and Exchange Commission	http://www.sec.gov.ph/public-information-2/sec-issuances/decisions/
Pologne	Autorité de surveillance financière	https://www.knf.gov.pl/en/About_us/Public_warnings/index.html
Portugal	Commission du marché des valeurs mobilières	http://www.cmvm.pt/en/Comunicados/ContraordenacoesECrimesContraOMercado/Pages/Serious-and-very-serious-administrative-infractions.aspx
Rwanda	Public Procurement Authority	http://www.rppa.gov.rw/index.php?id=564
Singapour	Monetary Authority of Singapore	http://www.mas.gov.sg/news-and-publications/enforcement-actions.aspx
Afrique du Sud	Companies and Intellectual Property Registration Office	Ce site Web semble encore en phase de développement : http://www.cipro.gov.za/about_us/who_is.asp

suite

PAYS	AUTORITÉ	SITE WEB
Espagne	Commission nationale du marché des valeurs mobilières	Disponible en espagnol : http://www.cnmv.es
Suisse	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers	https://www.finma.ch/fr/mise-en-oeuvre/instruments-d-enforcement/publication-de-la-decision-finale/
Tanzanie	Public Procurement Regulatory Authority	http://www.ppra.go.tz/index.php/blacklisted-firms
Trinité-et-Tobago	Securities and Exchange Commission	http://ttsec.org.tt/legal-framework/?_sft_category=decisions
Ouganda	Public Procurement of Disposal of Public Assets Authority	https://ppda.go.ug/suspended-providers/
Royaume-Uni	Financial Conduct Authority	https://beta.companieshouse.gov.uk/
États Unis	General Services Administration	https://www.gsaig.gov/node/31

AUTRES SOURCES :

Listes de sanctions et de surveillance de LexisNexis

Cette liste de près de 1 200 listes de surveillance provenant de plus de 80 pays comprend également les noms des personnes et des entreprises visées par des sanctions. L'intitulé de la liste, l'autorité ayant créé la liste et le nom du pays figurent dans la compilation.

https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20150121044131_large.pdf

Liste récapitulative des Nations Unies

Le Conseil de sécurité des Nations Unies tient à jour une liste de toutes les personnes et entités auxquelles le Conseil de sécurité a imposé des sanctions. Chaque comité du Conseil de sécurité doit fournir des informations sur ses décisions d'imposer des sanctions à des personnes et des entités, lesquelles sont incluses dans la liste.

<https://www.un.org/securitycouncil/fr>

Liste de sanctions des banques internationales de développement

Le site Web Cross Debarment répertorie les entreprises exclues par la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Ces banques multilatérales de développement ont signé un accord d'application mutuelle des décisions d'exclusion parmi les banques multilatérales de développement, stipulant que les entités exclues par une banque multilatérale de développement seront également exclues au même titre par les autres banques multilatérales de développement.

<http://lnadbg4.adb.org/oai001p.nsf/Content.xsp?action=openDocument&documentId=D83C994352B4BB6348257AFC0000463E>

La Banque mondiale a sa propre liste noire publique répertoriant plus de 200 entités. La liste comprend également les entités interdites par les autres banques multilatérales de développement, conformément aux dispositions de l'accord d'application mutuelle des décisions d'exclusion parmi les banques multilatérales de développement.

<http://web.worldbank.org/external/default/main?theSitePK=84266&contentMDK=64069844&menuPK=116730&pagePK=64148989&piPK=64148984>



Recherche et utilisation d'un formulaire 10-K ou 10-Q de la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis

La Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis peut constituer une excellente source d'informations sur les sociétés publiques. Toutes les sociétés qui se livrent à la vente ou au transfert de valeurs mobilières doivent être inscrites auprès de la SEC, qu'elles soient américaines ou étrangères. La SEC conserve également dans sa base de données en ligne EDGAR une multitude de documents liés à ces sociétés dans un format consultable. Les formulaires contenant les informations les plus pertinentes pour le contrôle lié à l'octroi de licences sont probablement les formulaires 10-K ou 10-Q, qui sont respectivement les rapports annuel et trimestriel de l'entité. Vous trouverez ci-dessous le meilleur moyen de rechercher et d'obtenir les formulaires 10-K pour une entreprise donnée, en prenant l'exemple d'une entreprise récemment assignée pour corruption, Och-Ziff Capital Management.

Étape 1. Une fois qu'il est établi qu'une entité est le bénéficiaire effectif d'un demandeur ou le demandeur lui-même, on peut consulter https://searchwww.sec.gov/EDGARFSCClient/jsp/EDGAR_MainAccess.jsp pour accéder à la recherche en texte intégral de la base de données EDGAR. C'est un bon point de départ car, lors de la recherche des documents déposés par une société donnée, le nom de la société *tel qu'indiqué dans les dépôts auprès de la SEC* est le seul moyen d'accéder à ces formulaires. En d'autres termes, il est possible que le nom usuel de la société ne permette pas de récupérer les informations sur les dépôts effectués par la société. Lors de l'utilisation de ce moyen de recherche, il peut être nécessaire de supprimer les mots courants. Par exemple, une recherche de « société Roust » peut renvoyer de nombreuses entreprises dont le nom comprend « société ». Si la recherche se limite à « Roust », l'entreprise apparaît en deuxième sur la liste des résultats renvoyés. L'option de recherche avancée devrait être utilisée pour limiter la recherche aux éléments du nom de l'entreprise. Cela réduira considérablement les résultats de la recherche, ce qui facilitera la localisation de l'entreprise. Si plusieurs noms d'entreprise similaires sont renvoyés dans une recherche – par exemple, « Roust » renvoie « Roust Inc. » ainsi

que « Roust Trading Ltd. » – il sera peut-être nécessaire de rechercher ces deux noms à l'étape suivante pour déterminer de quelle entreprise il s'agit.

Si le nom de l'entreprise tel qu'il apparaît dans les dépôts auprès de la SEC est déjà connu, on peut ignorer cette étape.

Exemple : En saisissant « Och Ziff » ou « Och-Ziff » dans la recherche de société (<https://www.sec.gov/edgar/searchedgar/companysearch.html>), la société en question ne serait pas renvoyée. Cependant, en tapant l'une ou l'autre version dans la zone de recherche en texte intégral, de nombreux formulaires déposés par « Och-Ziff Capital Management Group LLC » seraient retournés. Ce résultat indique qu'il s'agit du nom sous lequel les dépôts de la société auprès de la SEC peuvent être retrouvés.

Temps approximatif : 1 minute

Étape 2. Une fois que le nom de la société, tel qu'il apparaît sur les documents déposés auprès de la SEC, est déterminé, il faut revenir à la recherche de société. En saisissant le nom complet tel qu'il apparaît sur les dépôts auprès de la SEC, *y compris les abréviations ou les virgules*, la recherche devrait renvoyer une page contenant tous les documents déposés par cette société, triés par date. Par exemple, une recherche à partir de « Roust Inc » ne renverra aucun résultat à moins de saisir précisément « Roust, Inc. ». Il est alors possible d'affiner la recherche selon un formulaire particulier.

Exemple : Dans la recherche de société, saisissez « Och-Ziff Capital Management Group LLC » et sélectionnez Rechercher. Les résultats comprendront plusieurs centaines de formulaires déposés par Och-Ziff. En haut de la page se trouve un champ intitulé Résultats du filtrage. Sous Type de filtre, entrez « 10-K », puis sélectionnez à nouveau Rechercher. Cela limitera les résultats aux formulaires 10-K, dont la liste est beaucoup plus facile à gérer.

Temps approximatif : 1 minute

Étape 3. Les résultats renvoyés par EDGAR sont triés par date, les plus récents apparaissant en premier. Il est probablement judicieux de limiter les résultats comme décrit précédemment, mais ce n'est pas nécessaire. Si vous recherchez des informations sur les accusations de corruption figurant dans les 10-K, il peut être utile d'examiner les trois ou quatre dernières années de 10-K déposés. Sinon, sélectionnez le 10-K correspondant à l'année que vous avez en tête. N'oubliez pas que les documents sont généralement déposés auprès de la SEC l'année suivant la période visée par le rapport. Par exemple, un 10-K déposé en février 2015 correspond en réalité à l'exercice 2014.

Exemple : D'après les informations contenues dans les articles de presse sur l'affaire de corruption touchant Och-Ziff, la société a déclaré l'enquête dans ses dépôts auprès de la SEC de 2014; le 10-K déposé en 2015 devrait donc contenir les informations sur l'enquête déclarées par Och-Ziff. Dans les résultats, cela devrait être le 10-K déposé le 18 mars 2014. Sélectionnez ce formulaire.

Temps approximatif : 30 secondes

Étape 4. Une fois le formulaire sélectionné, une page contenant les différents documents associés à ce formulaire apparaît. Lorsqu'elles déposent leur 10-K, les sociétés joignent souvent des annexes et des pièces à leur envoi. Il vaut mieux commencer par le formulaire de base. Si le formulaire mentionne des pièces et des annexes susceptibles d'être pertinentes, ces documents peuvent être alors examinés.

Exemple : Une fois que le 10-K a été sélectionné, sélectionnez le premier document sur la page de soumissions. Ce document est décrit comme étant un « 10-K ». Sélectionnez le lien rouge vers ce document.

Temps approximatif : 10 secondes

Étape 5. Une fois le document récupéré, le meilleur moyen de trouver des informations consiste à faire des recherches dans le document. Il y a deux façons de procéder. Premièrement, la table des matières du 10-K est liée aux sections du document. En cliquant sur le texte bleu, la page se déplace vers cette section. Les meilleures sections pour trouver des informations sur la corruption sont les facteurs de risque (rubrique 1A) et les procédures judiciaires (rubrique 3). Deuxièmement, accédez à la barre d'outils en haut de votre navigateur, sélectionnez Modifier, puis cliquez sur Rechercher sur cette page. La recherche qui apparaît vous permettra d'effectuer une recherche dans le texte de la page Web. « FCPA » (Foreign Corrupt Practices Act), « corruption », « DOJ » et « SEC » sont des termes de recherche utiles.

Exemple : Dans le 10-K, sélectionnez le lien Procédures judiciaires en bleu. Cela vous amène à cette section du 10-K, qui ne révèle pas beaucoup d'informations. Revenez à la table des matières et sélectionnez le lien Facteurs de risque. Cette section est très longue et peut être difficile à gérer, car elle comporte plusieurs pages. Un moyen plus simple de rechercher dans ce document peut être d'utiliser l'option Rechercher sur cette page. En tapant « FCPA », le document se déplace à chaque endroit où le terme FCPA est mentionné. De nombreuses mentions figurent dans les sections relatives aux risques liés à la conformité réglementaire, dans lesquelles la société décrit le coût de ses programmes de conformité et sa conformité aux exigences réglementaires. Le document contient également le texte suivant :

Depuis 2011, nous avons reçu des assignations de la SEC et des demandes d'informations du département de la Justice des États-Unis dans le cadre d'une enquête concernant la loi FCPA et des lois connexes. L'enquête concerne un investissement d'un fonds souverain étranger dans certains de nos fonds en 2007 et des investissements, directs et indirects, de certains de nos fonds dans plusieurs sociétés en Afrique. À l'heure actuelle, nous ne sommes pas en mesure de déterminer le résultat de l'enquête et son impact éventuel. Une issue défavorable pourrait avoir une incidence importante sur nos activités, notre situation financière ou notre résultat d'exploitation.¹

Ce type d'informations est utile, car il informe qu'Och-Ziff fait l'objet d'une enquête pour corruption.

Temps approximatif : 10 minutes

Étape 6. Une fois que les informations ont été extraites du 10-K, il peut être nécessaire de faire un suivi sur certaines des informations révélées. Étant donné que les rapports annuels publiés concernent l'année précédente, ils peuvent ne pas contenir les informations les plus récentes. De plus, étant donné que les sociétés ne sont pas forcément tenues de décrire en détail les allégations les concernant, il est possible que certaines informations soient difficiles à trouver ou qu'elles ne figurent pas dans le document. À ce stade, il peut être utile de faire une recherche plus ciblée sur Internet pour trouver les informations les plus récentes sur la société. L'utilisation des mêmes

termes que ceux utilisés dans les 10-K ou de recherches plus précises sur la nature de l'affaire – p. ex. [nom de la société] et [accusation] et [organisme de réglementation/réglementation enfreinte] – peut révéler des informations sur une société qui peuvent éclairer le processus de contrôle de l'intégrité.

Exemple : Après avoir découvert ces informations dans le 10-K, une simple recherche de « Och-Ziff FCPA SEC » sur Google révèle qu'à la mi-2016, la société est arrivée à un règlement avec la SEC en payant 412 millions de dollars, et des règlements personnels ont été conclus avec le directeur général et les directeurs financiers. En outre, il est révélé qu'une société filiale a plaidé coupable devant un tribunal à des accusations de corruption (<https://www.sec.gov/news/press-release/2016-203.html>). Ces informations peuvent être utiles en révélant que ces sociétés et leurs filiales peuvent présenter un risque en matière d'intégrité si une licence leur est accordée.

Temps approximatif : 10 minutes

Temps total approximatif : 20 minutes par société (une fois le processus maîtrisé).

NOTE

1. Pour voir à quoi ressemblent ces informations dans le rapport d'origine, voir page 28 à l'adresse <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1403256/000140325615000034/ozm-20141231x10k.htm>.

Ressources sectorielles

Transparency International : Mining for Sustainable Development Programme (M4SD), <http://transparency.org.au/our-work/mining-for-sustainable-development/>

Lisa Caripis. « Combatting Corruption Risks in Mining Approvals: Assessing the Risks in Resource-Rich Countries. » Transparency International, Berlin, décembre 2017. <http://transparency.org.au/our-work/mining-for-sustainable-development/combating-corruption-mining-approvals-global-report/>. Ce rapport est basé sur des études de cas menées dans 18 pays riches en ressources naturelles, de l'Australie au Zimbabwe, qui cernent les risques de corruption systémique liés aux processus d'octroi de licences d'exploitation minière et soulignent certaines mesures préventives.

Michael Neat. *Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool*, 2^e éd. Berlin : Transparency International, 2017. <http://transparency.org.au/our-work/mining-for-sustainable-development/macra/>. L'outil MACRA aide à déterminer et à évaluer les causes sous-jacentes de la corruption liée à l'octroi de licences dans les industries extractives, y compris les risques qui ouvrent la voie à la corruption et nuisent à l'octroi légal, conforme et éthique de licences, permis et contrats dans les secteurs miniers.

Natural Resource Governance Institute, <https://resourcegovernance.org/>

E. Westenberg et A. Sayne. « Briefing: Beneficial Ownership Screening: Practical Measures to Reduce Corruption Risks in Extractives Licensing. » Document de discussion, Natural Resource Governance Institute, New York, octobre 2017. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/beneficial-property-screening.pdf>. Ce rapport présente des conseils pratiques et des options et suggestions pour améliorer le cadre juridique dans le but de réduire les risques de corruption liés à l'octroi de licences dans les industries extractives.

Aaron Sayne, Alexandra Gillies et Andrew Watkins. *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*. New York : Natural Resources Governance Institute, Avril 2017. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>. Le rapport décrit les signaux

d'alarme courants de corruption relatifs à l'octroi de licences et de contrats dans les industries extractives, avec des exemples et des illustrations de chacun.

Vous trouverez beaucoup de ressources supplémentaires sur le site Web sur la gestion des ressources naturelles d'U4, <http://www.u4.no/themes/natural-resource-management/>

Olivier Longchamp et Nathalie Perrot. *Trading in Corruption: Evidence and Mitigation Measures for Corruption in the Trading of Oil and Minerals*. Bergen, Norvège : Chr. Michelsen Institute (numéro d'U4 2017:6), <http://www.u4.no/publications/trading-in-corruption-evidence-and-mitigation-measures-for-corruption-in-the-trading-of-oil-and-minerals/>. Ce rapport s'appuie sur une base de données de 60 affaires de corruption relatives au commerce de pétrole et de minéraux et explique pourquoi le commerce des matières premières présente un risque élevé de corruption. Il illustre les risques de corruption associés à la chaîne de valeur des matières premières et fournit des exemples de cas et des typologies.

Déclaration de Berne, NGRI et SWISSAID, eds. *Big Spenders. Swiss Trading Companies, African Oil and the Risks of Opacity*. Zurich : Déclaration de Berne; New York : NGRI. Berne : SWISSAID, 2014. Open Oil, <http://openoil.net/>

Open Oil. « Introducing Aleph: Everything Companies Tell Investors, In One Place. » 3 décembre 2015. <http://openoil.net/2015/12/03/introducing-aleph-everything-companies-tell-investors-in-one-place/>. Le moteur de recherche contient des informations compilées par Open Oil sur diverses sociétés travaillant dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Recherchez par nom de projet pour trouver tous les documents pertinents déposés en rapport avec ce projet ou recherchez par nom de société pour trouver les documents déposés par cette société, ainsi que les documents mentionnant la société. Ces documents comprennent les documents déposés auprès des gouvernements, les informations boursières, les rapports de l'ITIE, les contrats et les mentions dans les médias. Cette base de données pourrait constituer un bon regroupement de plusieurs sources d'informations pouvant être utilisées pour trouver le bénéficiaire effectif, comme les dépôts auprès de la SEC, les exigences des bourses et les informations relayées par les médias.

Associations minières internationales, <http://www.miningoilgasjobs.com.au/mining/all-you-need-to-know-about-the-mining---metals-sec/international-mining-associations.aspx>

Fournit une liste complète des principales associations minières, y compris les associations internationales et régionales, ainsi que les associations de certains des pays les plus importants.

Top 10 des associations mondiales du secteur minier, <https://www.iqpc.com/>

Liste des 10 associations minières qui, d'après le rédacteur en chef, contribuent de manière significative au développement du secteur et les représentent toutes.

ICMM.com—The International Council on Mining and Metals, <http://www.icmm.com/en-gb/members/member-associations>

The International Council on Mining and Metals (ICMM) regroupe 23 sociétés minières et métallurgiques, 34 associations minières nationales et régionales et des associations mondiales de matières premières.

Identification des pays et des personnes à haut risque

Groupe d'action financière (GAFI), rubrique : Juridictions à hauts risques et juridictions sous surveillance, <http://www.fatf-gafi.org/fr/pays/#high-risk>

Ce site fournit une liste des pays relevés par le GAFI qui sont dotés de systèmes peu efficaces pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce sont les pays inscrits sur « la liste noire ». Les sociétés opérant dans ces pays peuvent présenter un risque plus élevé de dissimulation des bénéficiaires effectifs ou d'utilisation abusive des véhicules juridiques. Le GAFI est l'organe intergouvernemental chargé d'élaborer et de promouvoir des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans plus de 35 juridictions membres.

KnowYourCountry, <https://www.knowyourcountry.com/>

KnowYourCountry est un outil de recherche mondiale visant à fournir des données et des informations sur les risques de blanchiment de capitaux et autres risques par juridiction. Le site est organisé par pays et comprend un aperçu des principaux risques de blanchiment de capitaux.

Organisation internationale de police criminelle, INTERPOL : Base de données sur les personnes recherchées, <http://www.interpol.int/fr/notice/search/wanted>

Ce site contient la liste des personnes les plus recherchées par INTERPOL, y compris les personnes faisant l'objet de « Red Notices ». Les noms des personnes peuvent être librement recherchés dans la liste. On peut s'assurer que les personnes qui apparaissent parmi les bénéficiaires effectifs de sociétés ne figurent pas sur cette liste pour confirmer l'absence d'implication criminelle présumée.

Office of Foreign Assets Control (OFAC), Département du Trésor des États-Unis : Recherche dans la liste des sanctions, <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

La « liste de l'OFAC » est une base de données du Trésor américain regroupant les personnes dont les avoirs ont été bloqués par le Trésor, parce que le gouvernement américain les a considérées comme une menace pour la sécurité nationale, la politique étrangère ou l'économie des États-Unis. Cela peut-être un autre bon endroit pour vérifier que rien de suspect n'apparaît dans la chaîne de propriété.

Offshore Alert, <http://www.offshorealert.com/>

Grande base de données sur les finances offshore contenant des informations sur les affaires judiciaires, le renseignement et les enquêtes.

Blog relatif à la loi FCPA (Foreign Corrupt Practices Act), <http://www.fcpablog.com/blog/tag/corporate-investigations-list>

Liste des entreprises faisant l'objet d'une enquête par les autorités américaines, mise à jour chaque trimestre.

Ressources supplémentaires sur les conflits d'intérêts

Quelques ressources sur les conflits d'intérêts et les moyens de les régler

<http://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them/>

<http://www.cmi.no/file/?971>

http://www.transparency.org/whatwedo/answer/conflict_of_interest_in_public_procurement

Exemples de codes de conduite de sociétés minières

Capstone Mining Corporation, <http://capstonemining.com/company/business-ethics/default.aspx>

Coeur Mining, <http://www.coeur.com/company/corporate-governance/charters-and-policies/code-of-business-conduct-and-ethics#.V-1kq02QK70>

Goldrich Mining Company, <http://www.goldrichmining.com/corporate/code-of-ethics.html>

Medusa Mining, <http://www.medusamining.com.au/corporate/corporate-governance/code-of-conduct/>

Newmont Mining, <https://www.newmontgoldcorp.com/about-us/governance-and-ethics/code-of-conduct-and-policies/default.aspx>

Exigence ITIE 2.5 sur la déclaration du bénéficiaire effectif

2.5 Propriété effective

- a) Il est recommandé que les pays mettant en œuvre l'ITIE tiennent un registre public des propriétaires réels des personnes morales qui soumissionnent, opèrent ou investissent dans le secteur extractif. Ce registre devrait présenter l'identité des propriétaires effectifs, leur niveau de participation dans la société et les modalités d'exercice de cette participation ou de ce contrôle dans ces sociétés. Dans la mesure du possible, les informations concernant la propriété effective devront être intégrées dans la documentation à déposer par les entreprises auprès des régulateurs des sociétés, des administrations boursières ou des organismes chargés de l'octroi de licences dans le secteur extractif. Si ces informations sont déjà publiques, le Rapport ITIE devra indiquer la manière d'y accéder.
- b) Il est exigé que :
- i. Le Rapport ITIE fournisse des précisions sur la politique gouvernementale et sur les discussions du Groupe multipartite concernant la divulgation de la propriété effective. Cela devrait inclure un examen détaillé des dispositions légales pertinentes, les pratiques de divulgation adoptées, et toute réforme prévue ou en cours concernant la divulgation d'informations relatives à la propriété effective.
 - ii. D'ici au 1er janvier 2017, le Groupe multipartite publie une feuille de route relative à la divulgation des informations de propriété effective conformément aux clauses (c) à (f) ci-dessous. Le Groupe multipartite établira les jalons et les échéances dans sa feuille de route, et évaluera la mise en œuvre de cette feuille de route dans le cadre de son rapport annuel d'activité.
- c) À compter du 1er janvier 2020, les pays mettant en œuvre l'ITIE devront demander – et les sociétés devront divulguer– les informations relatives à la propriété effective pour qu'elles soient incluses dans le Rapport ITIE. Cette obligation, qui nécessite de divulguer l'identité du bénéficiaire effectif, le niveau de participation dans la société ainsi que la manière dont le contrôle est exercé, s'applique aux entreprises qui soumissionnent, opèrent ou investissent dans le secteur extractif. Les éventuelles lacunes ou incertitudes dans la déclaration des informations de propriété effective devront être inscrites dans le Rapport ITIE, en citant notamment les entreprises qui n'auront pas fourni tout ou partie des informations de propriété effective requises. Si un pays fait face à des difficultés constitutionnelles

ou à d'autres importants obstacles pratiques à la mise en œuvre de cette exigence au 1er janvier 2020, la mise en œuvre de cette obligation pourra être adaptée, conformément à l'Exigence 8.1.

- d) Les informations relatives à l'identité des propriétaires effectifs devront comprendre le nom, la nationalité et le pays de résidence de ces personnes, et permettre d'identifier toute personne politiquement exposée. Il est également recommandé de divulguer le numéro d'identité national, la date de naissance, l'adresse du domicile ou l'adresse de notification, ainsi que les coordonnées de ces personnes.
- e) Il appartient au Groupe multipartite de trouver des moyens d'obtenir des garanties quant à l'exactitude des informations de propriété effective que les sociétés participantes fournissent. Il pourra s'agir de demander aux sociétés d'attester la véracité du formulaire de déclaration de propriété effective en le faisant signer par un membre de leur équipe de direction ou par leur conseiller juridique principal, ou en présentant des documents justificatifs.
- f) Définition de la propriété effective :
 - i. Un (Les) propriétaire(s) effectif(s) d'une société est (sont) la (ou les) personne(s) physique(s) qui, directement ou indirectement, possède(nt) ou exerce(nt) en dernier ressort le droit de propriété ou le contrôle de l'entité juridique.
 - ii. Le Groupe multipartite devra convenir d'une définition adéquate du terme « propriétaire effectif ». La définition devra être alignée sur la disposition (f)(i) ci-dessus et tenir compte de normes internationales et législations nationales pertinentes. Elle devra comporter des seuils concernant le niveau de participation au capital des sociétés concernées. La définition devra également préciser les obligations de déclaration pour les personnes politiquement exposées. Exigences pour les pays mettant en œuvre l'ITIE
 - iii. Les sociétés cotées en bourse, y compris les filiales qu'elles détiennent à 100%, sont tenues non seulement de préciser le nom de la bourse de laquelle ces sociétés sont cotées mais également d'indiquer un lien vers la documents qu'elles ont à déposer auprès de cette bourse.
 - iv. En cas de joint-venture, chaque entité au sein du partenariat devra divulguer l'identité de son (ses) propriétaire(s) effectif(s), sauf si elle est cotée en bourse, ou est une filiale détenue à 100% par une société cotée en bourse. Chaque entité au sein du partenariat est responsable de la précision des informations fournies.
- g) Le Rapport ITIE devra également divulguer l'identité des propriétaires légaux et leur participation au capital des sociétés.

Recherches par chaînes de caractères

Si vous souhaitez faire de meilleures recherches sur Internet lors de contrôles d'intégrité, vous pouvez consulter les ressources d'auto-apprentissage suivantes :

Bibliothèques du MIT, « Database Search Tips: Overview », <http://libguides.mit.edu/database-search>

Conseils sur la recherche dans les bases de données à l'aide d'opérateurs booléens, de troncatures, d'expressions et de mots vides. En outre, le site fournit des conseils sur la séparation des mots-clés et des sujets et sur l'utilisation de différents champs.

Bibliothèques du MIT, « Google Search Tips: Getting Started », <http://libguides.mit.edu/google>

Conseils sur l'utilisation des recherches sur Google pour obtenir des informations, y compris des conseils pratiques, les opérateurs de recherche et l'utilisation de Google Scholar. Le site fournit des informations précises sur les conventions de recherche et les opérateurs courants propres à Google.

Naval Postgraduate School, Bibliothèque Dudley Knox, « Search Basics », <http://libguides.nps.edu/search>

Notions de base sur les recherches par chaînes de caractères, y compris l'imbrication, les opérateurs booléens, les recherches par expressions, les troncatures et la racinisation, ainsi que l'affinement des recherches. Les fiches portent sur les « Conseils de recherche par expressions, troncatures et caractères génériques » et les « Conseils de recherche par opérateurs de proximité ».

Bibliothèque de l'Université d'Alaska, « Boolean Searching », <http://library.uaf.edu/lis101-boolean>

Explication des principes de la recherche booléenne et des différentes approches de la recherche booléenne. La page illustre la recherche booléenne à l'aide d'exemples tirés de Google.

Bibliothèque de UW Bothell et Cascadia College, « Develop Effective Search Strategies », <http://guides.lib.uw.edu/c.php?g=345668&p=2329473>

Plusieurs guides sur les points saillants de la recherche et la couverture des bases de données, les fonctions de recherche de base de données, les règles de recherche de base de données, les points communs entre les bases de données et les lignes directrices pour effectuer des recherches sur le Web ou dans une base de données. Le site fournit également un générateur de stratégies de recherche pour aider à créer une recherche.

Princeton University Library. « Google: Basic Search Strategies » Google Guides. <http://libguides.princeton.edu/c.php?g=84022&p=543130>

Plusieurs guides sur les points saillants de la recherche et la couverture des bases de données, les fonctions de recherche de base de données, les règles de recherche de base de données, les points communs entre les bases de données et les lignes directrices pour effectuer des recherches sur le Web ou dans une base de données. Le site fournit également un générateur de stratégies de recherche pour aider à créer une recherche.

MODIFICATEURS DE RECHERCHE LES PLUS FRÉQUEMMENT UTILISÉS

- “requête”
 - Mettre des guillemets autour d’un terme de recherche renvoie les correspondances exactes de ce terme. Il est conseillé d’utiliser cette méthode lorsqu’une expression doit apparaître ensemble dans un document.
 - *Exemple* : Si vous effectuez une recherche sur le blanchiment de capitaux, les informations les plus pertinentes seront renvoyées si l’expression « blanchiment de capitaux » est placée entre guillemets.
- -requête
 - Le trait d’union précédant le terme garantit l’exclusion du terme de la liste des résultats renvoyés.
 - *Exemple* : Si vous recherchez une personne en particulier, et que Jean Martin et Jean P. Martin sont renvoyés dans les résultats, en recherchant « Jean Martin » -P, vous pouvez exclure le deuxième résultat.
- requête AND requête
 - L’utilisation de « AND » dans la recherche garantit que les deux requêtes apparaissent dans la liste des résultats renvoyés.
 - *Exemple* : Si vous essayez de récupérer des informations sur une condamnation pour fraude d’une entreprise, effectuez une recherche à l’aide de “nom de l’entreprise” ET “condamnation pour fraude” pour obtenir les résultats les plus précis.
- requête OR requête
 - L’utilisation de « OR » dans la recherche permet de rechercher plusieurs termes sans savoir lequel d’entre eux est pertinent.
 - *Exemple* : Si vous essayez de récupérer des informations sur les antécédents d’une entreprise, vous pouvez effectuer une recherche à l’aide de “nom de l’entreprise” ET “condamnation criminelle” OU “infraction à la réglementation” en cas de doute sur le cas de l’entreprise. En outre, de nombreuses autres infractions peuvent être recherchées par une recherche unique.

- requêt!
 - L'ajout du point d'exclamation à la fin de la requête renvoie différentes variantes du même terme.
 - *Exemple* : Lors de la recherche d'un terme tel que "condamnation", vous pouvez rechercher "condamn!", ce qui renvoie les résultats pour "condamnation", "condamnant" et "condamné".
- site:exemple.com requête
 - L'utilisation de cette formulation demande à Google de rechercher un site Web précis plutôt que tous les sites Web.
 - *Exemple* : On pourrait rechercher "site:interpol.com [nom de la personne]" pour vérifier si une personne est mentionnée sur le site Web d'Interpol. Cette méthode peut être particulièrement utile lorsqu'un site ne dispose pas d'un très bon moteur de recherche ou n'a pas de moteur de recherche.
- inurl:requête
 - Renvoie uniquement les pages Web dont l'URL comprend la requête. Cela peut être utile pour trouver le site Web d'une entreprise ou d'une personne en particulier.
- intitle:requête
 - Renvoie uniquement les pages Web dont le titre comprend la requête. Cela peut être utile pour rechercher une page particulière, lorsque l'on sait que les informations s'y trouvent.
- inpostauthor:requête
 - Renvoie les résultats écrits par un auteur précis.
- +requête
 - Renvoie uniquement le mot précis recherché.
 - *Exemple* : Si vous faites une recherche à partir de "California" et que vous ne voulez aucun résultat contenant "CA" au lieu de "California", recherchez "+California".
- allintext:
 - Recherche uniquement les pages dont le texte comprend les mots indiqués. Cela peut être utile pour rechercher plusieurs termes situés au même endroit.
- ~requête
 - L'ajout d'un tilde à un terme de recherche renvoie les synonymes du terme.
 - *Exemple* : On pourrait rechercher "-exclusion" et la recherche renverra également les résultats correspondant aux synonymes d'exclusion.
- requête w/s requête
 - Renvoie uniquement les résultats contenant les deux termes de recherche dans la même phrase.
 - *Exemple* : On peut rechercher "[nom de société]' w/s exclusion OR infraction" pour affiner les résultats de la recherche.
- requête w/p requête
 - Renvoie uniquement les résultats contenant les deux termes de recherche dans le même paragraphe.
 - *Exemple* : On peut rechercher "[nom de société]' w/p exclusion OU infraction" pour s'assurer que les termes sont suffisamment liés dans le document.

EXEMPLE DE RECHERCHE ÉTAPE PAR ÉTAPE

Les étapes suivantes expliquent comment appliquer ces techniques de recherche à un cas hypothétique :

Étape 1. Supposons, par exemple, que Mar Verde ait demandé une licence d'exploitation minière. La première étape consisterait probablement en une simple recherche sur Google afin de déterminer s'il existe des informations susceptibles de déclencher des signaux d'alarme ou si des recherches supplémentaires sont nécessaires. Un bon point de départ peut être simplement de rechercher le nom de la société et de voir ce qui se présente. Les termes Mar et Verde peuvent être recherchés séparément ou ensemble entre guillemets.

Étape 2. Parmi les résultats figurent plusieurs articles de presse, le site Web de la société et une page Wikipedia. Étant donné que Google renvoie les recherches effectuées sur n'importe quel site Web, il est important de s'assurer que seules les sources les plus crédibles sont utilisées. La principale réponse à cette recherche était un article du *Wall Street Journal* indiquant que Mar Verde avait licencié deux dirigeants en lien avec une mine de fer dans le pays G.

Étape 3. La prochaine étape consiste à examiner plus en profondeur les activités de la mine de fer dans le pays G qui ont poussé Mar Verde à licencier ses dirigeants. Une recherche de ["Mar Verde" ET pays G ET minerai de fer] renvoie à plusieurs articles de journaux sur un scandale de corruption lié à l'obtention par Mar Verde d'une mine de fer dans le pays G. Ce type d'informations peut être pertinent pour déterminer si une société devrait obtenir une licence d'exploitation minière. D'après ces informations, il semble que les dirigeants ont été licenciés lorsque les comptes de messagerie de la société ont révélé plusieurs paiements illicites. Le licenciement des dirigeants, ainsi que la déclaration des paiements effectués par la société pourraient être considérés comme des facteurs atténuants, car ils indiquent que la société a pris des mesures correctives, même si le versement de pots-de-vin subsiste.

Parfois, cependant, les informations recherchées peuvent ne pas être faciles à obtenir pour plusieurs raisons. L'événement peut avoir eu lieu il y a plusieurs années ; il n'a peut-être pas reçu beaucoup de couverture médiatique ; ou l'affaire peut ne pas être aussi évidente qu'un scandale de corruption. Dans ce cas, il faut suivre plusieurs étapes supplémentaires :

Étape 4. Si une recherche limitée n'a donné lieu à aucune information, des recherches plus générales peuvent être nécessaires. À l'aide de divers termes de recherche, vous pourrez également obtenir des informations plus anciennes ou moins couvertes en faisant une recherche sur Google. Dans ce cas, il peut être utile d'utiliser une recherche par chaînes de caractères au moyen du connecteur « OR ». Supposons qu'une succursale de la société ABC a présenté une demande de licence d'exploitation minière. En utilisant certains termes du tableau 4.1 et les modificateurs que nous venons de décrire, il devrait être possible de créer une recherche par chaînes de caractères. Pour commencer, essayez de rechercher "[nom de la société/personne] w/p pots-de-vin OR corruption OR crim! OR infraction"

Étape 5. Cette recherche renvoie des informations sur Jean Abc, propriétaire de la société ABC; les actions de la société ABC dans le pays B, le pays C et le pays D; et KAC Energy Ltd. En suivant le lien relatif au pays B, on apprend

que les travaux de la société ABC sur une mine de manganèse ont été suspendus, l'entreprise n'ayant pas réussi à apporter des améliorations sociales et économiques. L'article sur le pays C indique qu'African Minerals Limited, la succursale minière de la société ABC, a été fermée en 2015. Et l'article sur le pays D, datant d'octobre 2016, indique que le frère du président du pays D a été contraint de démissionner du poste qu'il occupait dans une entreprise de matières premières, après avoir été accusé d'avoir avantagé la société ABC dans le pays D.

Étape 6. Le suivi de ces articles avec des recherches plus restreintes peut aider à déterminer la validité de ces accusations. (Bien entendu, les articles de presse ne remplacent pas les archives judiciaires.) Le suivi révèle qu'African Minerals Limited a déposé le bilan après des allégations de corruption. Cela, en plus de l'histoire relative au pays D, peut déclencher des signaux d'alarme sur les risques en matière d'intégrité, si cette société était titulaire d'un permis d'exploitation minière.



Companies House du Royaume-Uni – Registre des sociétés et administrateurs

RECHERCHE DES ADMINISTRATEURS DÉCHUS

La recherche des administrateurs déchus permet aux membres du public de déterminer si une personne en particulier a été déchue du droit d'occuper une fonction d'administrateur ou de participer à la création et à la gestion d'une entreprise. Cela est important, car en suivant les instructions d'une personne déchue, les citoyens pourraient s'exposer à des poursuites ou à d'autres responsabilités.

Étape 1. Pour déterminer si une personne a été déchue, rendez-vous sur <https://beta.companieshouse.gov.uk/search/disqualified-officers?q=>. Après vous être inscrit, tapez le nom de la personne en question. La liste des personnes portant ce nom ou un nom similaire apparaît, ainsi que des informations sur la déchéance. En outre, une recherche alphabétique se trouve ici : <https://beta.companieshouse.gov.uk/register-of-disqualifications/A>. Il est recommandé d'utiliser la première option de recherche lorsque le nom de l'administrateur est déjà connu.

Étape 2. L'enregistrement contiendra des informations sur les dates de début et de fin de la déchéance, la date de l'ordre de déchéance, le numéro de référence du dossier, le tribunal, l'entreprise concernée par la conduite et le motif de la déchéance. Si la recherche ne renvoie aucun enregistrement, la personne n'a tout simplement pas été déchue. Si vous souhaitez confirmer que l'administrateur est bien l'administrateur de la société présumée, suivez les instructions suivantes pour effectuer une recherche dans les dossiers des sociétés.

RECHERCHE DANS LES DOSSIERS DES SOCIÉTÉS

La recherche dans les dossiers des sociétés fournit au public les informations de base relatives à une société, les documents déposés et indique si elle peut bénéficier de l'exception relative aux petites entreprises. Le public peut ainsi en savoir plus sur les finances, les actionnaires et les dirigeants de la société.

Étape 1. Après avoir établi qu'une entité est le bénéficiaire effectif d'un demandeur ou le demandeur, rendez-vous sur <https://www.gov.uk/get-information-about-a-company> pour accéder aux informations relatives à la société. Une recherche sous l'onglet « Company » permet d'obtenir les meilleurs résultats.

Étape 2. Une liste de résultats apparaît, les plus pertinents apparaissant en premier. Sélectionnez le nom de la société sur laquelle vous recherchez des informations.

Étape 3. Pour trouver des informations dans les documents déposés par la société, accédez à l'onglet « Filings History » en haut du dossier. Sous cet onglet, vous trouverez des informations sur les derniers documents déposés auprès de Companies House, notamment les rapports annuels et les déclarations de confirmation. S'il y a un grand nombre de documents, la recherche peut être restreinte par type de document.

Étape 4. Pour trouver des informations sur les administrateurs de la société et les personnes exerçant un contrôle important, allez à l'onglet « People » en haut du dossier. Sous cet onglet, il y a deux options : les dirigeants et les personnes exerçant un contrôle important. Cliquez sur « Officers » pour obtenir une liste des dirigeants de la société. Cliquez sur le nom d'un dirigeant pour voir les autres sociétés avec lesquelles cette personne est associée.

Étape 5. L'onglet « Charges » peut afficher des informations sur ce que la société utilise pour garantir ses emprunts. Toutes les sociétés ne présentent pas cet onglet.

Étape 6. Après avoir extrait des informations du rapport annuel, de la déclaration de confirmation ou d'une autre partie du dossier de la société, un suivi de certaines des informations découvertes peut être nécessaire. Étant donné que les rapports annuels publiés concernent l'année précédente, les informations les plus récentes peuvent manquer. De plus, étant donné que les sociétés ne sont pas forcément tenues de décrire en détail les allégations les concernant, il est possible que certaines informations soient difficiles à trouver ou qu'elles ne figurent pas dans le document. À ce stade, il peut être utile de faire une recherche plus ciblée sur Internet pour trouver les informations les plus récentes sur la société. L'utilisation des termes utilisés dans les recherches de formulaires ou de recherches plus précises sur la nature de l'affaire – p. ex. [nom de la société] et [accusation] et [organisme de réglementation/réglementation enfreinte] – peut révéler des informations sur une société qui peuvent éclairer le processus de contrôle de l'intégrité.

Données des registres de sociétés

Presque toutes les sociétés doivent être enregistrées pour exercer des activités dans au moins un pays. Il peut être utile de rechercher les documents d'enregistrement pour les comparer avec les documents que le demandeur a soumis.

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Si le pays dans lequel la société (ou la société mère) est enregistrée est connu, commencez par la liste des registres de sociétés nationales de Wikipedia :

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_company_registers.

Bien que l'exactitude de cette liste ne puisse pas être garantie – car elle n'est pas approuvée officiellement –, c'est un point de départ utile. Organisée par pays, la liste contient des listes d'organismes gouvernementaux et indique la langue dans laquelle les dossiers sont conservés. Ensuite, menez des recherches supplémentaires pour rechercher des preuves de l'enregistrement et de la propriété de la société.

REGISTRES DE SOCIÉTÉS

De nombreux registres de sociétés sont disponibles, certains gratuitement et d'autres contre rémunération. Le meilleur registre à utiliser dépend du lieu où la société a été constituée. Deux listes de registres de sociétés suivent. Elles sont séparées par juridiction pour faciliter la localisation du registre de sociétés approprié. La consultation rapide d'un registre en ligne officiel peut confirmer l'existence de la société dans la juridiction recherchée.

Open Corporates, <https://opencorporates.com/>

Open Corporates est un site respecté fournissant des données sur les sociétés privées, incluant les principales sources publiques de 105 juridictions et quelque 85 millions de sociétés. Les données sont consultables par nom de société, pays et administrateurs.

Registre du commerce du canton de Saint-Gall, enregistrement de sociétés dans le monde entier, <http://www.commercial-register.sg.ch/home/world-wide.html>

Ce site fournit une liste des pays et les liens vers leurs registres de sociétés en ligne. Si le lieu de constitution de la société est connu, ce site pourrait s'avérer utile pour accéder au registre en ligne approprié afin d'obtenir des informations. La quantité d'informations à la disposition du public et le prix de ces informations dépendent du pays en question.

EXEMPLES DE REGISTRES DE CERTAINS PAYS

ROYAUME-UNI : Companies House, <https://www.gov.uk/get-information-about-a-company>, <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-registries/overseas-registries>

Au Royaume-Uni, Companies House constitue et dissout les sociétés à responsabilité limitée, enregistre les informations que les sociétés sont légalement tenues de fournir, et met ces informations à la disposition du public. Companies House est un organisme exécutif britannique, sous la tutelle du ministère du Commerce, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle.

Dubaï : Dubai International Financial Center, Registre public, 2016, <https://www.difc.ae/public-register>

Ce registre contient des informations sur toutes les sociétés répertoriées au Dubai International Financial Center, y compris les établissements financiers, les entreprises et professions non financières désignées, et les sociétés exemptées. Le registre ne nécessite ni inscription ni paiement pour accéder aux informations commerciales d'une société. Il fournit notamment l'adresse de la société, ses activités commerciales, son numéro et statut d'enregistrement, son type, ainsi que les noms de ses administrateurs, actionnaires et secrétaires.

Glossaire

Bénéficiaire effectif L'expression « bénéficiaire effectif » désigne la personne physique qui en dernier lieu possède ou contrôle l'entité juridique ou jouit des actifs de cette dernière et/ou la personne pour le compte de laquelle une opération est effectuée. Sont également comprises les personnes qui exercent en dernier lieu un contrôle effectif sur une personne morale ou une entité juridique.

Bénéficiaire effectif ultime Personne physique ultime qui contrôle ou possède une entité.

Comité de Bâle sur le contrôle bancaire Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, composé d'autorités de surveillance bancaire, a été créé en 1975 par la Banque des règlements internationaux (BRI). Il fournit un forum de coopération sur les questions de surveillance bancaire et a publié en 2006 les « Principes fondamentaux de Bâle pour un contrôle bancaire efficace ».

Conflit d'intérêts Situation qui se produit lorsqu'une personne qui a un pouvoir discrétionnaire ou la responsabilité de prendre une décision bénéficie personnellement de cette décision.

Fiducie Construction qui permet de séparer la propriété légale du bénéficiaire effectif. Dans cette construction, le bien (réel, matériel ou immatériel) est géré par une personne au profit de tiers. Une fiducie est créée par un ou plusieurs constituants qui confient un bien aux fiduciaires. Les fiduciaires sont légalement propriétaires du bien de la fiducie, mais sont obligés de le conserver au profit des bénéficiaires (généralement spécifié par les constituants qui détiennent ce que l'on appelle un titre en equity). Les fiduciaires ont une obligation fiduciaire envers les bénéficiaires, qui sont les bénéficiaires effectifs du bien de la fiducie. La fiducie n'est pas en soi une entité dotée de la personnalité juridique. Toutes les opérations effectuées par la fiducie sont effectuées au nom des fiduciaires. Bien que les fiduciaires soient les propriétaires légaux, les biens de la fiducie constituent un fonds distinct, qui ne fait pas partie de la succession personnelle des fiduciaires. Ainsi, ni les avoirs personnels ni les obligations personnelles des fiduciaires ne sont rattachés à la fiducie, et les actifs de la fiducie sont donc protégés des créanciers personnels des fiduciaires.

Fondation Entité juridique constituée d'un bien qui y a été transféré dans un but particulier et qui n'a ni propriétaire ni actionnaire. Les fondations sont généralement gérées par un conseil d'administration en vertu d'un document fondateur ou d'une constitution. Certaines juridictions limitent les fondations à des fins publiques (fondations publiques), tandis que d'autres permettent l'établissement de fondations à des fins privées (fondations privées). Les juridictions de common law autorisent généralement la constitution de sociétés à responsabilité limitée par garanties (équivalant essentiellement à une fondation de droit civil), mais réglementées par le droit des sociétés. Certaines de ces juridictions permettent également des sociétés à responsabilité limitée par garantie ayant des actions (sociétés hybrides). Une société hybride fonctionne comme une fondation, mais émet des actions comme une entreprise.

Groupe d'action financière (GAFI) Organisme intergouvernemental créé en 1989 pour établir des normes et promouvoir la mise en œuvre efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la corruption. Le GAFI a élaboré une série de recommandations, qui constituent la norme internationale visant à préserver l'intégrité du système financier international. Celle-ci comprend un mécanisme de surveillance pour promouvoir l'adoption des recommandations et leur bonne mise en œuvre.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) Norme mondiale visant à promouvoir une gestion transparente et responsable des ressources naturelles. La norme aborde les questions de gouvernance dans les secteurs pétrolier, gazier et minier. Elle vise à accroître la transparence dans ces secteurs en obligeant les pays à déclarer et à publier des informations sur l'exploitation nationale de ces secteurs. La norme ITIE couvre les licences, les bénéficiaires effectifs, les entreprises d'État, l'exploration et la production, ainsi que le recouvrement des recettes.

Personne d'influence (PI) Dans ce manuel, une personne qui a un impact sur, ou façonne, les actions et le comportement de ceux qui l'entourent. Plus précisément, ce manuel fait référence aux personnes d'un pays qui peuvent être en mesure d'utiliser cette influence pour leur propre bénéfice ou celui de leurs proches.

Personne morale Société, fondation, « anstalt », société en nom collectif, association ou tout organisme similaire qui établit une relation client permanente avec un établissement financier ou qui est propriétaire d'un bien.

Personne physique Personne individuelle qui s'oppose donc à une entité juridique (également appelée personne morale).

Personne politiquement exposée (PPE) Personne qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques ; par exemple, un chef d'État ou de gouvernement, un politicien de haut rang, un haut responsable au sein des pouvoirs publics, un magistrat ou militaire de haut rang, un dirigeant d'entreprise d'État, ou un haut responsable de parti politique. Les relations d'affaires avec les membres de la famille ou les proches collaborateurs de PPE comportent des risques pour la réputation similaires à ceux des PPE elles-mêmes. Cette définition ne vise pas les personnes de rang intermédiaire ou subalterne des catégories précédentes.

Propriétaire légal Personne physique ou morale, ou une combinaison des deux, reconnue légalement comme propriétaire d'une construction juridique.

Société Personne morale créée en vertu des lois d'un État ou d'une nation. Elle se compose, dans de rares cas, d'une seule personne et de ses successeurs, mais consiste habituellement en une association de nombreuses personnes qui subsiste en tant que personne morale sous une dénomination spéciale. En droit, une société a la personnalité juridique et existe distinctement de ces membres. Elle est par ailleurs investie de la capacité de succession continue, indépendamment de l'évolution de sa composition, que ce soit de manière permanente ou pour une durée limitée. Elle agit comme une unité ou un seul individu pour les questions relatives à l'objectif commun de l'association, dans la limite des pouvoirs et des compétences conférés à ces organismes par la loi.

Société écran Société qui n'a pas d'exploitation indépendante ni d'actifs importants, d'activités commerciales continues ou d'employés. Les sociétés écrans ne sont pas illégales et peuvent avoir des objectifs commerciaux légitimes.

Société en nom collectif Association d'au moins deux personnes ou entités constituée dans le but d'exercer une activité commerciale. Contrairement aux sociétés, les sociétés en nom collectif traditionnelles sont des entités dans lesquelles au moins un associé (dans le cas de sociétés en commandite) ou tous les associés (dans le cas de société en nom collectif) ont une responsabilité illimitée à l'égard des obligations de la société. Dans une société en commandite, les commanditaires jouissent d'une responsabilité limitée s'ils ne participent pas activement aux décisions de la direction et que leurs décisions ne lient pas la société. Ces dernières années, certaines juridictions ont mis en place des sociétés à responsabilité limitée, dans lesquelles tous les associés, quelle que soit leur implication dans la gestion de la société, ont une responsabilité limitée. Aux fins fiscales, les sociétés en nom collectif sont réputées être des entités intermédiaires permettant d'affecter et de taxer les bénéfices et les pertes au niveau des associés.

ECO-AUDIT

Déclaration sur les avantages pour l'environnement

Le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à réduire son empreinte écologique. À l'appui de cet engagement, nous tirons parti des options de publication électronique et des technologies d'impression à la demande, accessibles dans les centres régionaux à travers le monde. Ces initiatives permettent conjointement de réduire les tirages et les distances d'expédition, ce qui entraîne une réduction de la consommation de papier, de l'utilisation de produits chimiques, des émissions de gaz à effet de serre et des déchets.

Nous suivons les normes recommandées par la Green Press Initiative concernant l'utilisation du papier. La majorité de nos ouvrages sont imprimés sur du papier certifié par le Forest Stewardship Council (FSC), contenant en grande majorité de 50 à 100 % de matériau recyclé. Les fibres recyclées composant le papier de nos ouvrages sont non blanchies ou blanchies à l'aide de procédés totalement sans chlore, de traitement sans chlore ou sans chlore élémentaire enrichi.

Vous trouverez de plus amples renseignements sur la philosophie environnementale de la Banque sur <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



À maintes reprises, la promotion de la bonne gouvernance par l'ITIE dans les pays riches en ressources a montré l'importance de « bien faire les choses » à toutes les étapes de la chaîne de valeur des industries extractives. Veiller à ce que les licences soient octroyées de manière transparente et responsable est une première étape cruciale pour laquelle des orientations supplémentaires sont indispensables. Mettant l'accent sur la déclaration du bénéficiaire effectif et fournissant des conseils étape par étape, ce manuel est un outil utile pour tous ceux qui travaillent à une meilleure gouvernance dans les industries extractives.

Jonas Moberg
Directeur exécutif
ITIE

Le processus d'octroi de licences dans le secteur des industries extractives est essentiel pour déterminer si les citoyens pourront bénéficier des ressources naturelles du pays ou non. Ce manuel est une contribution significative aux efforts novateurs visant à améliorer la transparence et à réduire la corruption au cours de cette étape cruciale de la chaîne décisionnelle du secteur des ressources naturelles.

Daniel Kaufmann
Président directeur général
Natural Resource Governance Institute

De graves risques de corruption existent lorsqu'il n'existe pas de mécanismes adéquats pour enquêter sur la propriété réelle et la réputation des soumissionnaires et encore moins pour divulguer ces informations. Ce manuel exhaustif est une ressource précieuse et pratique, qui aidera tous ceux qui travaillent dans des pays riches en ressources à faire face aux risques liés aux conflits d'intérêts, aux bénéficiaires effectifs cachés, aux insuffisants contrôles d'intégrité et au manque de diligence raisonnable. L'enjeu est important : la transparence et la responsabilisation du régime d'octroi de licences du secteur minier d'un pays.

Delia Ferreira Rubio
Présidente du conseil d'administration
Transparency International

Un élément essentiel permettant de promouvoir une culture de transparence et de bonne gouvernance dans l'octroi de licences au sein des industries extractives. Les pays devraient créer, au sein des lois relatives à l'octroi de licences, une obligation pour les agents publics de divulguer les bénéficiaires effectifs des titulaires de licences extractives. Le manque d'une telle transparence accroît en effet les risques de corruption.

Modibo Traore
Responsable, Centre africain des ressources naturelles
Banque africaine de développement

Ce manuel fournit des conseils détaillés et approfondis pour atténuer les risques de corruption dans une étape très vulnérable mais essentielle de la chaîne de valeur des industries extractives : l'octroi de licences. Cette étape joue un rôle important pour déterminer la nature et l'étendue des bénéfices que les citoyens tireront de ce secteur. Trop souvent, l'octroi de licences a été un processus opaque, permettant à des individus d'en tirer un profit personnel et ce, au détriment de la réalisation de progrès en matière de développement économique. Les connaissances facilement accessibles contenues dans ce manuel aideront les gouvernements et les autres parties prenantes principales à garantir l'intégrité du processus d'octroi de licences.

Kendra Dupuy Ph.D.
Conseillère principale en gestion des ressources naturelles
U4 Anti-Corruption Resource Center

Le secteur des industries extractives est l'un des secteurs les plus lucratifs d'une économie, en particulier en Afrique de l'Ouest. Ce manuel de la Banque mondiale présente des mesures utiles pour accroître la transparence afin d'éviter que les criminels récoltent ce qu'ils n'ont pas semé, dans un secteur où la transparence et la responsabilisation font cruellement défaut. C'est un outil précieux pour améliorer la gouvernance et la responsabilisation dans les industries extractives au sein de la région de l'Afrique de l'Ouest et au-delà. Les criminels ne méritent pas notre pitié, leurs victimes oui !

Muazu Umaru
Directeur de la recherche et de la planification
Le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le
Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest



GRUPE DE LA BANQUE MONDIALE

ISBN 978-1-4648-1424-2



9 781464 814242

SKU 211424