

ARTICLE

RENFORCEMENT À VENIR DES SANCTIONS AMÉRICAINES ANTICORRUPTION : L'UNION EUROPÉENNE ET LA FRANCE PEUVENT-ELLE ENCORE LUTTER ?

| 16/08/21 | Olivier Attias

Le 3 juin 2021, l'administration Biden a publié un *Mémoire sur l'établissement de la lutte contre la corruption comme un enjeu essentiel pour la sécurité nationale des États-Unis*. Ce document constitue un acte d'engagement supplémentaire dans l'application territoriale et extraterritoriale des sanctions américaines en matière de corruption. Considérant, d'une part, que la corruption fragilise ostensiblement la stabilité publique et la légitimité des institutions politiques et financières, et que, d'autre part, les atteintes à la probité représenteraient une amputation entre 2% et 5% du produit intérieur brut mondial, l'administration américaine souhaite élever la lutte contre la corruption au rang d'enjeu fondamental pour la sécurité nationale des États-Unis ainsi que pour « *les autres démocraties fondées sur l'état de droit* »[1].

L'objectif de ce Mémoire y est clairement exprimé : « *Tenir pour responsables les individus corrompus, les organisations criminelles transnationales et leurs facilitateurs, notamment en identifiant, en gelant et en recouvrant, le cas échéant, les avoirs volés grâce à un partage accru de l'information, à la collecte et à l'analyse de renseignements, à des mesures d'exécution pénales ou civiles, à des avis et à des sanctions ou à d'autres autorités* »[2].

Pour atteindre cet objectif, le 46^{ème} président américain enjoint les agences fédérales américaines à initier un processus d'auto-évaluation devant se clore d'ici la fin de l'année 2021 et aboutir à la mise en œuvre d'un régime de sanctions renforcé contre la corruption internationale, le blanchiment d'argent et le financement illégal.

Ce Mémoire prévoit également le renforcement des institutions internationales et nationales chargées de consolider les normes de lutte contre les atteintes à la probité, l'augmentation des ressources financières et politiques destinées aux États étrangers souhaitant réduire la corruption dans leur territoire[3].

Cette nouvelle orientation de la lutte contre la corruption reflète la volonté de la première puissance mondiale de renforcer l'application à l'international de ses règles anticorruption en étendant le recours *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) et encourageant le recours aux sanctions ciblées de l'*Office of Foreign Assets Control*[4] (OFAC).


Comme à son accoutumée, l'administration américaine n'a pas attendu pour agir.

En effet, la veille de l'émission du Mémoire, l'OFAC a sanctionné trois ressortissants bulgares ainsi que leurs réseaux de sociétés englobant 64 entités, pour s'être engagés dans des actes de corruption[5]. Assez classiquement, ces sanctions ont consisté dans le gel de tous les biens et intérêts immobiliers des personnes et sociétés désignées, et l'interdiction de réaliser des transactions en dollars américains transitant par le système financier des États-Unis. Cette opération constitue l'action la plus importante menée dans le cadre de l'application du *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (*Global Magnitsky Act*).

Pour rappel, le *Magnitsky Act* est une loi de 2012 d'application extraterritoriale permettant au gouvernement américain de sanctionner d'éventuelles violations des droits de l'homme. En 2016, le Congrès américain a étendu le champ d'application de cette loi devenue le *Global Magnitsky Act* pour y inclure les faits de corruption[6]. Par conséquent, si l'application extraterritoriale par l'OFAC de sanctions américaines pour des faits de corruption n'est pas chose nouvelle, force est de constater que le nombre des entités sanctionnées ainsi que le statut d'anciens fonctionnaires des ressortissants bulgares visés illustrent la nouvelle envergure du régime de sanctions américain souhaitée par l'administration Biden.

A cet égard et nécessairement, se pose la question de l'(in)action de l'Union Européenne pour faire le ménage dans son propre jardin. Comment l'Europe peut-elle rivaliser avec l'arsenal juridique en développement outre-Atlantique qui viendra certainement renforcer l'hégémonie américaine en la matière ?

Il serait malhonnête et inutilement polémique de dire que l'Union Européenne ne fait rien.



Dans la lignée du *Magnitsky Global Act*, le conseil de l'Union européenne s'est doté de sa propre « loi Magnitsky » en adoptant le 7 décembre 2020 une décision de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) concernant les mesures restrictives en réaction aux graves violations et atteintes aux droits de l'homme[7]. Cette décision permet de sanctionner toute personne physique ou morale indépendamment de sa nationalité ou du pays dans lequel lesdites violations sont intervenues. Cependant, contrairement au *Magnitsky Global Act*, l'Union n'a pas prévu d'organe indépendant pour désigner les personnes mises en cause. Conformément à l'article 5 de la décision PESC, les personnes ciblées seront désignées par le Conseil à l'unanimité des États membres, ce qui entravera nécessairement toute prise de décision - à l'égard notamment d'une personne de la nationalité d'un Etat membre. En outre et pour ce qui nous intéresse aujourd'hui, la loi Magnitsky européenne n'inclut pas les faits de corruption parmi les violations sanctionnées.

Assez rapidement, plusieurs députés du Parlement européen ont écrit une lettre ouverte pour demander l'élargissement de la décision du Conseil aux faits de corruption, prenant pour exemple le cas de Dan Gertler, un homme d'affaires israélien sanctionné par les autorités américaines pour des faits de corruption mais qui continue d'exercer ses activités en Europe[8]. En réaction à cette lettre ouverte, le Parlement européen a adopté en juillet 2021 une résolution dans laquelle il « invite la Commission à présenter une proposition législative visant à modifier la législation actuelle de l'Union sur le régime mondial de sanctions de l'Union en matière de droits de l'homme en étendant son champ d'application aux actes de corruption »[9]. Les prochains mois seront donc décisifs pour déterminer si l'Union européenne est capable d'adopter un arsenal juridique permettant de sauvegarder sa souveraineté.

Déjà pionnière avec la loi Sapin II du 9 décembre 2016 qui a imposé de nouvelles obligations en matière de lutte contre la corruption aux entreprises de plus de 500 salariés et réalisant plus de 100 M€ de chiffre d'affaires, la France n'est pas en reste dans la lutte contre la corruption internationale et n'en restera a priori pas là.

En effet, le 7 juillet 2021, deux députés ont déposé devant l'Assemblée nationale un rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de loi Sapin II. Ce rapport contient notamment une série de recommandations portant sur le dispositif de prévention et de détection de la corruption et sur l'action de l'Agence française anticorruption (AFA). Ces propositions visent par exemple à favoriser la détection de faits de corruption à l'étranger en mobilisant l'ensemble des services de l'État ou encore étendre le champ des infractions concernées par la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)[10]. Ces propositions font écho aux lignes directrices du Mémorandum de l'administration Biden dans le sens où elles constituent également un engagement à venir pour élever la lutte contre la corruption au rang d'enjeu essentiel pour la sécurité nationale de la France. Reste à voir comment et quand ces propositions deviendront actions.

[1] *Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest*, 3 juin 2021, Section 1 : Policy.

[2] *Ibid*, recommandation (c).

[3] *Ibid*, Section 2 : Strategy.

[4] Organisme de contrôle financier qui dépend directement du Département du Trésor des États-Unis.

[5] « *Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption* », Press Releases, U.S. Department of the Treasury, 2 juin 2021.

[6] « *Droits de l'homme : l'histoire du Magnitsky Act et de sa possible adoption en France* », Maxence Peniguet, 25 mai 2018, Dalloz Actualité.

[7] Décision (PESC) 2020/1999 du Conseil du 7 décembre 2020 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits.

[8] « "Magnitsky Act" européen: l'inquiétante double-face d'une loi aux accents humanistes », Noël Labelle, 5 mars 2021, L'Opinion.

[9] Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur le régime mondial de sanctions de l'UE en matière de droits de l'homme (loi Magnitsky de l'UE) (2021/2563(RSP)).

[10] Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », R. Gauvain et O. Marleix, 7 juillet 2019, recommandations 14 et 15 p. 174. Ce rapport fait d'ailleurs écho aux travaux de la Commission Compliance du Club des Juristes qui, dans son rapport de novembre 2020 dresse un état des lieux des mécanismes de lutte contre la corruption à l'échelle française

mais aussi européenne. Au terme de 18 mois de travaux et après 30 auditions, la commission présidée par Bernard Cazeneuve a émis 21 recommandations relatives au modèle français de lutte contre la corruption (https://www.leclubdesjuristes.com/wp-content/uploads/2020/11/compliance_FR_def_WEB.pdf)

