

GUIDE PRATIQUE

POUR UNE RESTITUTION
RESPONSABLE DES
AVOIRS DÉTOURNÉS



**Bonnes pratiques & recommandations
pour une restitution responsable
des avoirs illicites**

Transparency International France

est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.



Transparency International France
14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org



Coordinateur du projet et auteur : Sara Brimbeuf
Editeur : Transparency International France
Design : Polymorphe corp.

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la responsabilité de Transparency International France et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'Union européenne.



Sommaire

1 ●● TRANSPARENCE.....P13

2 ●● REDEVABILITÉ.....P23

3 ●● SOLIDARITÉ.....P29

4 ●● EFFICACITÉ.....P37

5 ●● INTÉGRITÉ.....P41



Résumé exécutif

En octobre 2017, pour la première fois en France un tribunal condamnait un haut dirigeant étranger pour avoir blanchi sur le territoire français entre 1997 et 2011 une somme estimée à près de 150 millions d'euros¹. Prononçant la confiscation de ces avoirs, le tribunal correctionnel de Paris soulignait qu'il serait « *morale-ment injustifié pour l'Etat prononçant la confiscation de bénéficiaire de celle-ci sans égard aux conséquences de l'infraction* ».

Transparency International France partage ce constat. Rien – pas même la défaillance des gouvernements des Etats d'origine – ne justifie que les avoirs issus de la corruption ne soient pas retournés aux populations dans les pays d'origine.

En vertu du cadre juridique actuel, une fois la décision devenue définitive, le produit de la confiscation revient pourtant au budget général de l'Etat français². Le tribunal correctionnel de Paris concluait d'ailleurs son jugement

en appelant à une évolution du régime français des peines de confiscation en vue de « *l'adoption d'un cadre législatif adapté à la restitution des avoirs illicites.* »

Deux ans plus tard, cet appel a été entendu par le Sénat français. En mai 2019, celui-ci, à la quasi-unanimité, a adopté en première lecture une proposition de loi sur la restitution des avoirs issus de la corruption aux populations dans les Etats d'origine. S'inspirant des recommandations de Transparency International France, ce texte propose de faire reposer le processus de restitution des avoirs sur des principes de transparence, de redevabilité, d'efficacité, de solidarité et d'intégrité³.

Soulignant les difficultés techniques d'une telle réforme et la nécessité d'étudier toutes les pistes budgétaires permettant de restituer les produits des confiscations aux populations dans les pays d'origine, le Gouvernement s'est publiquement engagé à travailler sur la question en vue

¹ Le 27 octobre 2017, Teodorin Obiang, Vice-président de Guinée Equatoriale et fils du Président de ce pays, a été reconnu coupable par le tribunal correctionnel de Paris de blanchiment d'abus de biens sociaux, détournement de fonds publics, abus de confiance et corruption, et a été condamné à trois ans de prison avec sursis et à 30 millions d'euros d'amende avec sursis pour s'être frauduleusement bâti en France un patrimoine considérable. Le tribunal a également ordonné la confiscation de l'ensemble des biens saisis. Teodorin Obiang a fait appel de ce jugement.

² Transparency International France, « Le sort des Biens Mal Acquis et autres avoirs illicites issus de la grande corruption – Plaidoyer pour une procédure adaptée, au service des populations victimes », Octobre 2017.

³ Proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale adoptée par le Sénat en première lecture le 2 mai 2019

d'intégrer un amendement dans le Projet de loi de finance pour 2020.

Dans ce contexte, Transparency International France rappelle que ces cinq principes généraux doivent être traduits en droit français, dans un cadre juridique assez souple pour couvrir l'ensemble des situations donnant lieu à la restitution des avoirs, mais suffisamment contraignant pour empêcher que les fonds restitués ne retombent dans les

circuits de la corruption.

C'est le défi auquel doit à présent répondre le législateur. A cet égard, Transparency International France publie ce guide pratique disséquant chacun de ces principes afin de les décliner en plusieurs recommandations illustrées d'exemples concrets tirés des expériences passées de restitution à l'étranger.



Introduction

Chaque année dans le monde des centaines de milliards de dollars sont versés en pots-de-vin. Le montant total des sommes blanchies est estimé à une fourchette allant de 800 milliards à 2000 milliards de dollars par an. Les flux transfrontaliers des produits de la corruption et de l'évasion fiscale se situent entre 1000 et 1600 milliards de dollars par an, dont la moitié proviendrait de pays en développement⁴.

Si le volume exact des flux financiers issus de la grande corruption circulant dans nos économies est difficile à chiffrer, des estimations rapportent que les pays en développement et les économies émergentes auraient perdu près de 8000 milliards de dollars en flux financiers illicites au cours de la période 2004-2013⁵. Bien que l'intégralité de ces flux illicites ne soit pas reliée à la grande corruption, ils n'en illustrent pas moins la gravité du problème et l'ampleur considérable du manque à gagner pour les pays concernés. Par comparaison, en 2018 l'aide

publique au développement des 30 membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'élevait à 153 milliards de dollars⁶.

La grande corruption est l'abus de pouvoir à un haut niveau, profitant à un petit nombre au détriment de la majorité de la population, et causant un préjudice grave et généralisé aux individus et à la société⁷. Les premières victimes de la corruption sont les populations les plus défavorisées. La corruption prive ces populations d'un accès à l'eau potable, aux soins de santé primaires, à l'éducation de base, à des routes praticables et à un logement décent. Alors que les populations les plus favorisées peuvent compenser cette défaillance de l'Etat, les populations les plus pauvres peuvent seulement subir les effets de la corruption.

Le recouvrement des avoirs issus de la corruption permet, lorsque ce processus répond à des garanties de transparence, de redeva-

⁴ Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime - [The Stolen Assets Recovery \(StAR\) Initiative \(factsheet n°5\)](#)

⁵ Global Financial Integrity, "[Illicit financial flows from Developing Countries: 2004-2013](#)", Décembre 2015

⁶ Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), « [Repli de l'aide au développement en 2018, en particulier vers les pays qui en ont le plus besoin](#) », avril 2019

⁷ Transparency International, "[What is grand corruption and how can we stop it?](#)", septembre 2016.

bilité et d'intégrité, d'améliorer les conditions de vie des populations dans les pays d'origine. D'après une étude conjointe de la Banque Mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDD), le recouvrement de 100 millions de dollars d'avoir détournés permettrait en effet de financer indifféremment : entre 3,3 et 10 millions de moustiquaires imprégnées d'insecticides, 1 année de traitement pour plus de 600.000 personnes affectées par le VIH/SIDA, entre 50 et 100 millions de traitements pour soigner la malaria, la vaccination complète de 4 millions d'enfants, l'accès à l'eau courante pour 250.000 foyers⁸.

Le recouvrement des avoirs issus de la corruption participe également à la lutte contre la corruption. En confisquant ces avoirs illicitement acquis par des dirigeants corrompus et en les restituant aux populations dans les pays d'origine, les Etats qui accueillent aujourd'hui cet argent détourné envoient un message non équivoque aux corrupteurs. En confisquant les avoirs issus de la corruption, les Etats affirment leur refus de faire de leur territoire une terre d'accueil de ces fonds. En restituant ces avoirs aux populations dans les pays d'origine, les Etats clament haut

et fort que le crime ne paie plus.

Reconnaissant le rôle du recouvrement des avoirs dans la lutte contre la corruption et pour l'amélioration des conditions des populations, la communauté internationale a introduit dans la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC) un chapitre encadrant le recouvrement des avoirs. Ce chapitre fait de la restitution des avoirs, un « *principe fondamental* ». L'article 57, qui pose les modalités du processus de restitution des avoirs, est néanmoins considéré comme l'un des articles dont la mise en œuvre pose le plus de difficultés aux Etats parties à la Convention, la plupart de ces pays n'ayant aucune expérience pratique en matière de restitution¹⁰.

La restitution des avoirs détournés est en effet un processus long, impliquant plusieurs juridictions et souvent jalonné d'obstacles techniques, juridiques ou politiques. La restitution des avoirs détournés est également un processus complexe venant sanctionner une atteinte à la probité tout en participant à un objectif de développement durable¹¹.

⁸ Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) "Challenges, opportunities and action plan", Juin 2007

⁹ Article 51 de la CNUCC : « La restitution d'avoirs en application du présent chapitre est un principe fondamental de la présente Convention, et les États Parties s'accordent mutuellement la coopération et l'assistance la plus étendue à cet égard. »

¹⁰ Groupe d'examen de l'application de la CNUCC, Rapport n°CAC/COSP/IRG/2018/5 « Application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption », Juin 2018

¹¹ Le recouvrement des avoirs reste une des priorités mondiales et figure parmi les objectifs de développement durable énoncés dans l'objectif 16.4 et dans les engagements pris dans le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.

La restitution des avoirs détournés : entre symbole de justice et objectif de développement durable

La grande corruption prive l'Etat de recettes substantielles et entrave la mise en place d'une gestion transparente des finances publiques. En cela, la grande corruption détruit la confiance dans les institutions gouvernementales et les systèmes financiers des Etats. La restitution des avoirs détournés aux pays d'origine et la coopération internationale menée à cette fin aident non seulement les pays à récupérer les richesses détournées, mais également à développer, renforcer leurs institutions et à instaurer la confiance dont ils ont besoin pour prévenir de tels cas à l'avenir.

En ce sens, la restitution des avoirs aux populations des pays d'origine poursuit des objectifs communs avec l'aide au développement. L'un des Objectifs de Développement Durable (ODD) définis par les Nations unies pour la période 2015-2030 est d'ailleurs de renforcer le recouvrement et la restitution des avoirs détournés¹².

La procédure de restitution ne peut toutefois suivre les canaux

classiques de l'aide au développement. En effet, les sommes restituées ne sont ni des dons ni des prêts. Au contraire la France, en tant que terre d'accueil des avoirs issus de la grande corruption, a une dette morale vis-à-vis des populations victimes.

La restitution des avoirs détournés en vue de leur réutilisation sociale porte en outre un véritable symbole de justice. En privant les dirigeants corrompus de la jouissance du produit de leur crime et en affectant ces sommes confisquées à l'amélioration des conditions de vie des populations, au renforcement de l'état de droit et à la lutte contre la corruption, la restitution des avoirs détournés renforce la confiance des citoyens dans les institutions publiques et envoie le message ferme que le « crime ne paie pas ».

L'obligation imposée par la Convention des Nations Unies contre la Corruption aux pays signataires de confisquer puis de restituer l'argent détourné, dépensé et investi sur leurs territoires a pour finalité d'empêcher que les dirigeants et hauts fonctionnaires corrompus restent impunis et jouissent du produit de leur crime. Les sommes restituées doivent également contri-

¹² Objectif de développement durable n°16 : « D'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée. »

buer à la réparation du préjudice des populations victimes de la corruption transnationale. En effet, selon le guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (CNUCC), le recouvrement efficace des avoirs réalisé « *contribuera pour beaucoup à la réparation du préjudice et aux efforts de reconstruction dans les États victimes, ainsi qu'à la cause de la justice et à la prévention de la grande corruption en signalant aux agents malhonnêtes qu'ils ne peuvent plus cacher leurs gains illégaux* »¹³.

La portée symbolique de la restitution ne doit pas occulter les modalités techniques d'une telle procédure. Restituer de manière responsable des avoirs détournés ne requiert pas seulement de respecter des principes de transparence, redevabilité et intégrité, mais suppose également une expertise poussée dans des domaines très variés (contrôle et suivi des dépenses publiques, évaluation des besoins des populations, etc.). Cette technicité doit en outre s'articuler avec la dimension politique et diplomatique de la restitution des avoirs, la coopération entre les pays impliqués dans le processus étant primordiale pour sa réussite.

La nécessité de tirer les leçons des expériences passées

Aujourd'hui, seule une minorité de pays, dont notamment la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis, restitue aux populations des pays d'origine les sommes confisquées dans le cadre d'affaires de corruption transnationale. Parmi ces trois pays, seule la Suisse dispose d'un cadre juridique spécifique à la restitution des avoirs. La France, qui héberge pourtant les fortunes de plusieurs dirigeants poursuivis, ou ayant été condamnés, pour faits de corruption, ne dispose à ce jour d'aucun cadre juridique lui permettant de restituer de manière responsable les avoirs issus de la corruption.

En étudiant des expériences passées en matière de restitution d'avoirs détournés et en s'inspirant de principes adoptés à l'échelon international, Transparency International France a pu identifier cinq principes fondamentaux pour une restitution responsable des avoirs détournés. Il s'agit des principes de transparence, redevabilité, solidarité, efficacité et intégrité. Présentés dans un rapport publié à l'automne 2017¹⁴, ces principes ont été repris par une proposition de loi déposée par le sénateur

¹³ Pour plus de détails, voir le guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, §674, p.212

¹⁴ « [Le sort des biens mal acquis et autres avoirs issus de la corruption](#) », Transparency International France, Octobre 2017

Jean-Pierre Sueur et adoptée en première lecture par le Sénat français en mai 2019.

Si l'adoption de cette proposition de loi à la quasi-unanimité par les sénateurs français est un premier succès, plusieurs questions demeurent néanmoins. Comment traduire juridiquement et techniquement ces principes généraux? Comment s'assurer que ces principes ne restent pas lettre morte, mais soient au contraire mis en œuvre tout au long du processus de restitution des avoirs détournés ?

C'est pour répondre à ces différentes questions que Transparency International France a rédigé ce guide de mise en

œuvre des principes de restitution des avoirs détournés. Ce guide a été écrit à l'intention des décideurs publics et des différents acteurs agissant sur le terrain, qu'ils soient agents publics ou issus de la société civile et qui, dès aujourd'hui ou demain, participeront à la restitution des fonds détournés aux populations victimes dans les pays d'origine.

LEXIQUE

Pays d'origine des avoirs : Pays dans lesquels les infractions d'origine ont été commises (détournement de fonds publics, corruption, etc.)

Pays d'accueil des avoirs : Pays dans lesquels les avoirs détournés sont localisés (comptes bancaires, biens immobiliers, bijoux, voitures de luxe, etc.)

Produit du crime : Selon l'article 2.e de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, il s'agit de tout bien provenant directement ou indirectement de la commission d'une infraction ou obtenu directement ou indirectement en la commettant

Recouvrement des avoirs : Procédure par laquelle les produits de la corruption sont appréhendés par le pays d'accueil et restitués au pays d'origine. Cette procédure se décline généralement en plusieurs phases : le gel ou la saisie des avoirs, la confiscation puis la restitution des avoirs au pays d'origine.

Gel/Saisie des avoirs : Selon l'article 2.f de la Convention des Nations Unies contre la Corruption, il s'agit de l'interdiction temporaire du transfert, de la conversion, de la disposition ou du mouvement de biens, ou le fait d'assumer temporairement la garde ou le contrôle de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente.

Confiscation des avoirs : La confiscation consiste à déposséder de manière permanente le propriétaire d'un bien de son droit de propriété. En France, la confiscation est une confiscation pénale qui ne peut être prononcée qu'à l'issue d'un jugement de condamnation.

Principes du GFAR : Lors du Forum Mondial sur le Recouvrement d'Avoirs – Global Forum for Asset Recovery (GFAR) organisé à Washington en décembre 2017, soutenu par l'initiative StAR, six Etats (deux Etats hôtes – le Royaume-Uni et les États-Unis, et quatre Etats désignés comme pays « phares » en matière de restitution d'avoirs – le Nigeria, l'Ukraine, la Tunisie et le Sri Lanka) ont adopté dix principes pour la disposition et le transfert des avoirs volés. Il s'agit des principes dits « du GFAR ».

LISTE DES ABREVIATIONS

CNUCC - Convention des Nations Unies contre la Corruption

CPS - UK Crown Prosecution Service

DFID - UK Department for International Development

FCO - UK Foreign and Commonwealth Office

FEDADOI - Fondo Special de Administracion del Dinero Obtenido Illicitamente en perjuicio del Estado

FMI - Fonds Monétaire International

GFAR - Global Forum on Asset Recovery

HMT - UK HM Treasury

HO - UK Home Office

ICAR - International Center for Asset Recovery

NCA - UK National Crime Agency

OCDE - Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ODD - Objectifs de Développement Durable

ONG - Organisation Non Gouvernementale

ONUDD - Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

SFO - UK Serious Fraud Office

StAR - Stolen Asset Recovery Initiative

100 Transparence

La transparence doit être assurée à chacune des étapes du processus de restitution. La transparence est gage du respect des quatre autres principes figurant dans ce guide pratique. Sans transparence, ni l'intégrité ni l'efficacité du processus de restitution ne peuvent en effet être assurées. Une bonne gestion des avoirs restitués exige également que les pays d'accueil et le pays d'origine des avoirs, ainsi que les intermédiaires intervenant dans le cadre du processus de restitution, soient tenus de rendre compte. Pour ce faire, les mécanismes de gestion ainsi que l'affectation finale des avoirs doivent être connus du public.

Les pays d'accueil et d'origine des avoirs doivent s'assurer que le processus de restitution respecte, a minima, les pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale en matière de transparence¹⁶. Plus précisément, les fonds restitués doivent être isolés du budget général de l'Etat d'accueil et doivent faire l'objet d'un traitement comptable rigoureux et isolé une fois transférés dans l'Etat d'origine.



LES FONDS CONFISQUÉS DOIVENT ÊTRE ISOLÉS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT D'ACCUEIL

Il est primordial que les sommes d'argent destinées à être rendues aux populations dans les pays d'origine ne soient pas confondues avec d'autres fonds au sein du pays d'accueil des avoirs détournés. En effet, ces avoirs ont été acquis avec de l'argent détourné ou issu de la corruption, privant les populations des pays d'origine des services publics de base. Quand bien même ils auraient été confisqués par les juridictions du pays d'accueil, ces avoirs n'appartiennent pas moralement au pays d'accueil des avoirs. Ils ne peuvent être donc restitués sous forme de dons, ou encore moins de prêts.

Si l'affectation finale des avoirs dé-

¹⁶ Voir par exemple le [Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière](#) du Fonds Monétaire International, les [meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire](#), etc.

ournés peut poursuivre des objectifs communs avec l'aide publique au développement, il est impératif que ces avoirs ne soient pas confondus avec les fonds engagés dans le cadre de l'aide publique au développement. Au contraire, ces sommes doivent être identifiées comme « avoirs retournés » à toutes les étapes de la procédure de restitution, depuis leur confiscation jusqu'à leur affectation finale dans le pays d'origine. Ceci, afin de permettre que ces sommes d'argent ne soient pas confondues avec d'autres fonds.

En vertu de ce principe, une fois confisqués, les fonds issus de la corruption doivent être isolés du budget général de l'Etat d'accueil et consignés sur un compte spécial dans l'attente de leur affectation. Isoler les fonds issus de la corruption transnationale du budget général de l'Etat d'accueil permet de faciliter la traçabilité de ces fonds,

ce dès leur confiscation. Cette pratique revêt également une importance symbolique de premier plan en ce qu'elle traduit la volonté de l'Etat d'accueil des avoirs de ne pas « s'approprier » le produit de la grande corruption.

En outre, cette pratique permet de s'assurer que les avoirs confisqués destinés à être restitués ne se substituent pas à des dépenses incombant structurellement au pays d'accueil, telles que les dépenses d'aide publique au développement. En effet, le fait pour un pays ayant accueilli des fonds détournés de restituer ces avoirs aux populations d'origine ne doit pas se traduire par une baisse consécutive de son budget accordé au titre de l'aide au développement.



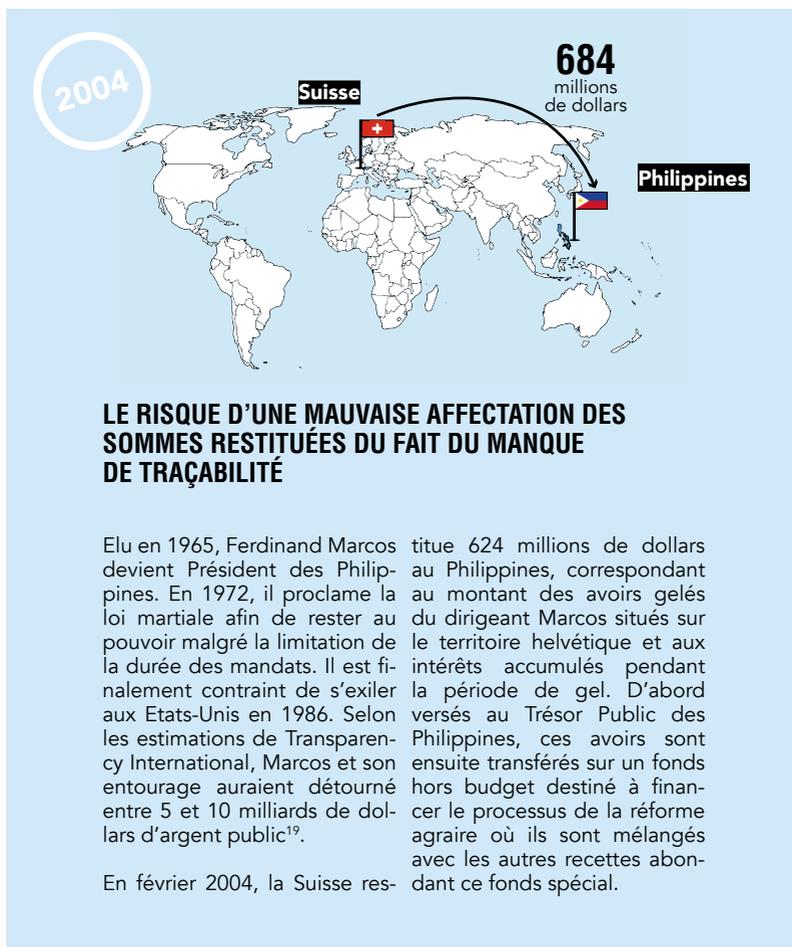
LES FONDS DOIVENT ÊTRE ADMINISTRÉS DE MANIÈRE À ASSURER UNE **TRAÇABILITÉ OPTIMALE**

Tout au long du processus de restitution, depuis leur confiscation jusqu'à leur transfert au sein du pays d'origine, la traçabilité des fonds doit être assurée. Les fonds doivent bénéficier d'un traitement comptable permettant de les distinguer des autres recettes de l'Etat d'origine.

Cet impératif doit guider le choix du mécanisme de gestion des avoirs restitués. Si les fonds transitent via les structures institutionnelles et budgétaires du pays d'origine des avoirs, il est important de s'assurer que l'utilisation de ces systèmes nationaux permettra une traçabilité de chaque centime restitué, depuis leur transfert jusqu'à leur affectation

finale. De même, si les fonds transitent via un fonds autonome hors du budget de l'Etat d'origine, la gouvernance de ce fonds ainsi que

le fléchage des dépenses doivent répondre à de strictes garanties de transparence¹⁷.



¹⁷ Stolen Asset Recovery Initiative (STAR), « [Management of Returned Assets: Policy Considerations](#) », 2009, p.11 et s.

¹⁸ Département Fédéral Suisse des Affaires Etrangères « [Pour que le crime ne paie pas – l'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites.](#) »

¹⁹ Transparency International, « Où est passé l'argent ? », Rapport global sur la corruption 2004

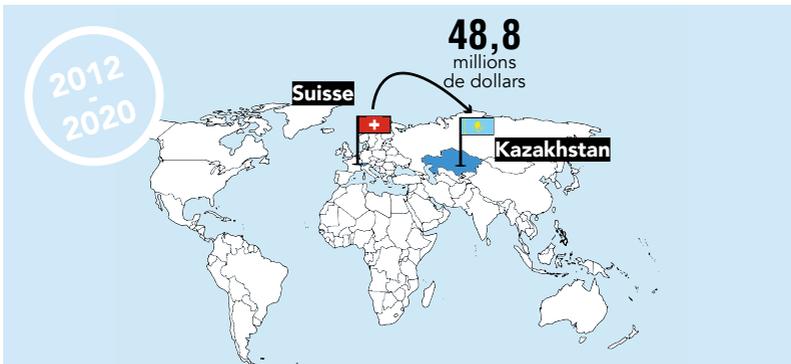
Un rapport de la Banque Mondiale rapporte que cette confusion des « avoirs Marcos » avec les autres sommes du fonds spécial aurait empêché le contrôle et le suivi effectif de l'affectation finale des avoirs restitués. Ainsi selon la Banque Mondiale, une part importante des fonds restitués auraient été excessivement et inutilement dépensée, sans profiter aux bénéficiaires désignés par la réforme agraire²⁰.

Si le transfert des avoirs restitués vers des fonds autonomes permet de pallier les faiblesses éventuelles des structures institutionnelles et budgétaires des pays d'origine, la création de telles instances doit s'accompagner de garanties de transparence permettant de s'assurer de la traçabilité des fonds.

La traçabilité des avoirs détournés suppose également que la nature de ces avoirs soit clairement et distinctement identifiée. Cela signifie que les avoirs restitués doivent bénéficier d'un traitement comptable isolé au sein du pays d'origine. Cela

suppose également que l'information diffusée par les pays d'accueil et d'origine, ainsi que par les intermédiaires participant au processus de restitution, mentionne clairement la nature « d'avoirs restitués » des fonds.

²⁰ International Center for Asset Recovery (ICAR), "[Managing Proceeds of Asset Recovery: The Case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan](#)", Working Paper Series n°6



LA DISSIMULATION DE L'ORIGINE DES AVOIRS RESTITUÉS DÉGUISÉS EN « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

En 2012, la Suisse s'engage à restituer au Kazakhstan 48,8 millions de dollars confisqués dans le cadre d'une affaire de blanchiment d'argent sur le territoire helvétique impliquant des ressortissants kazakhs. Cet accord prévoit que les fonds restitués soient utilisés au bénéfice de la population kazakhe. Ce processus de restitution devrait se terminer dans le courant de l'année 2020.

Plusieurs organisations non gouvernementales²¹ ont dénoncé l'opacité de ce processus de restitution et notamment le fait que la Banque Mondiale et le gouvernement kazakh auraient dissimulé l'origine de ces avoirs, conduisant le grand public à croire que les sommes versées au Kazakhstan l'étaient dans le cadre de l'aide suisse au développement.

Selon ces organisations non gouvernementales, les avoirs auraient été restitués par le biais d'une série d'opérations et transactions ayant servi à dissimuler leur origine. Tant la Banque Mondiale que le gouvernement du Kazakhstan auraient fallacieusement qualifié les avoirs restitués d'« aide suisse au développement ».

Ces recherches ont révélé que les avoirs confisqués ont d'abord été transférés à la Banque Mondiale dans un World Bank Trust Fund, en vertu d'un accord signé par l'Agence suisse de développement et la Banque Mondiale. En vertu de cet accord, les avoirs restitués ont ensuite été gérés par le gouvernement kazakh, sous le contrôle de la Banque Mondiale, agissant en qualité de fiduciaire. Selon les

²¹ Corruption and Human Rights Initiative, « [A Case of Irresponsible Return: The Swiss-Kazakhstan \\$48.8 million](#) », Juillet 2018; Bank Information Center (BIC), « [World Bank oversight of asset return: lacking clear vision?](#) », Octobre 2019, p.13 et s.

organisations non gouvernementales, dès que les fonds ont été transférés à la Banque Mondiale, leur origine aurait été dissimulée par une série de communiqués de presse et de déclarations publiques trompeuses.

Le manque de transparence sur l'origine des fonds dans le cadre d'un processus de restitution a de nombreuses conséquences. En omettant de dévoiler l'origine criminelle des avoirs, le pays

d'origine récipiendaire des avoirs s'émancipe du regard scrutateur des médias et de la société civile, et bénéficie en ce sens d'une marge de manœuvre plus large quant à la gestion des fonds.

Dissimuler l'origine criminelle des avoirs permet également de s'affranchir de certaines garanties, telles que l'implication d'une société civile indépendante dans le processus de restitution.



LA SÉLECTION DES PROJETS FINANCÉS PAR LES AVOIRS RESTITUÉS ET DES INTERMÉDIAIRES IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION DOIT RÉPONDRE À DES GARANTIES DE TRANSPARENCE PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉES

Les montants des sommes restituées s'élèvent le plus souvent à plusieurs dizaines, voire centaines, de millions de dollars. Selon le contexte dans lequel s'opère la restitution des fonds, le risque que ces avoirs disparaissent ou retombent dans les circuits de la corruption est plus ou moins prégnant.

Le choix des projets ou programmes récipiendaires de ces avoirs est une

étape cruciale au cours de laquelle les garanties de transparence doivent être particulièrement élevées. En plus de garantir l'égalité des chances des différents candidats, la transparence renforce la confiance de la population dans le processus de sélection.

La sélection des acteurs – organisations internationales, banques de développement, organisations non

gouvernementales, acteurs du secteur privé récipiendaire des fonds – amenés à jouer un rôle dans le processus de restitution doit également répondre à ces mêmes garan-

ties de transparence et d'intégrité, ceci afin de prévenir tout conflit d'intérêt.



²² Public Eye, « [Fonds détournés : rendre enfin justice à la population angolaise](#) », Octobre 2008

Le caractère opportuniste de cette décision privilégiant les intérêts de la Suisse a notamment été dénoncé.

En plus de la nécessité de mener le processus de sélection des projets bénéficiaires des fonds selon les meilleures pratiques internationales existantes en matière de passation de marchés publics²⁴, il est pri-

mordial que le processus de négociation se fasse de manière transparente, en incluant la société civile.



LES INFORMATIONS RELATIVES AU PROCESSUS DE RESTITUTION DOIVENT ÊTRE **ACCESSIBLES PUBLIQUEMENT**

La dimension politique d'un processus de restitution est incontestable. L'affectation finale des avoirs restitués est par nature le fruit de négociations entre au moins deux gouvernements. De fait, les dimensions politiques et diplomatiques sont au cœur de la restitution des avoirs.

A cet égard, la publication d'information régulière est nécessaire afin de garantir la transparence de la procédure de restitution. L'accès à l'information renforce la confiance du public dans le processus de restitution et limite les risques de mauvaise gestion des fonds en permettant un suivi de chaque étape de la restitution.

Les efforts de communication sur les projets financés par l'argent restitué doivent permettre un suivi précis du processus de restitution. L'information doit être centralisée et aisément accessible. La société civile, dans le pays d'accueil et le pays d'origine des avoirs détournés, doit pouvoir avoir accès à l'ensemble de la documentation afférente au processus de restitution (montant des avoirs restitués, affectation finale des avoirs : utilisation spécifique, période de disponibilité, programme ou projet financé par ces fonds, entité chargée de rendre des comptes sur l'affectation finale de ces fonds, procédures de sélection des organismes bénéficiaires des fonds etc.).



Textes applicables

Principe GFAR N°4 – transparence et redevabilité :

Les pays d'accueil et d'origine des avoirs détournés garantissent la transparence et l'utilisation des fonds restitués. Les informations sur le transfert et l'administration des fonds restitués doivent être mises à la disposition du grand public.

Articles 9.1 et 9.2 de la CNUCC – passation des marchés publics et gestion des finances publiques :

1. Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, **les mesures nécessaires pour mettre en place des systèmes appropriés de passation**

des marchés publics qui soient fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs pour la prise des décisions et qui soient efficaces, entre autres, pour prévenir la corruption. Ces systèmes, pour l'application desquels des valeurs seuils peuvent être prises en compte, prévoient notamment :

a) La diffusion publique d'informations concernant les procédures de passation des marchés, y compris d'informations sur les appels d'offres et d'informations pertinentes sur l'attribution des marchés, suffisamment de temps étant laissé aux soumissionnaires potentiels pour établir et soumettre leurs offres ;
 b) L'établissement à l'avance des conditions de participation,

y compris les critères de sélection et d'attribution et les règles d'appels d'offres, et leur publication ;

c) L'utilisation de critères objectifs et prédéterminés pour la prise des décisions concernant la passation des marchés publics, afin de faciliter la vérification ultérieure de l'application correcte des règles ou procédures ;

d) 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 conformément au présent paragraphe ;

e) S'il y a lieu, des mesures pour régler les questions touchant les personnels chargés de la passation des marchés, telles que l'exigence

d'une déclaration d'intérêt pour certains marchés publics, des procédures de sélection desdits personnels et des exigences en matière de formation.

2. Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, **des mesures appropriées pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans la gestion des finances publiques.** Ces mesures comprennent notamment :

- a) Des procédures d'adoption du budget national ;
- b) La communication en temps utile des dépenses et des recettes;
- c) Un système de normes de comptabilité et d'audit, et de contrôle au second degré ;
- d) Des systèmes efficaces de gestion des risques et de contrôle interne ; et
- e) S'il y a lieu, des mesures correctives en cas de manquement aux exigences du présent paragraphe.

Article 10 de la CNUCC – Information du public :

Compte tenu de la nécessité de lutter contre la corruption, chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures nécessaires pour accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels s'il y a lieu. Ces mesures peuvent inclure notamment :

- a) L'adoption de procédures ou de 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, ainsi que, compte dûment tenu de la protection de la vie privée et des données personnelles, sur les décisions et actes juridiques qui les concernent ;
- b) La simplification, s'il y a lieu, des procé-

dures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités de décision compétentes ; et

c) La publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

200 Redevabilité

Traduction française du terme anglais « *accountability* », la notion de redevabilité renvoie à l'obligation de rendre compte et de répondre de ses actes dans l'exercice de ses fonctions²⁵. La redevabilité est au cœur du processus de restitution des avoirs. Durant toute la durée du processus de restitution, depuis la décision de confiscation des avoirs jusqu'à l'affectation finale du dernier centime dans le pays d'origine, il doit en effet être rendu compte de la gestion rigoureuse des fonds.

Les pays d'accueil et d'origine des avoirs doivent mettre en place les pratiques exemplaires reconnues à l'échelle internationale en matière de redevabilité²⁶. Ainsi, des rapports officiels portant sur les dépenses engagées et les résultats obtenus dans le cadre de la procédure de restitution doivent être régulièrement publiés. De même, lorsque des faiblesses sont identifiées dans le cadre d'audits, les pays prenant part au processus de restitution doivent émettre une réponse officielle portant sur les mesures correctives mises en place pour remédier aux faiblesses identifiées.



LES FONDS RESTITUÉS DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UN CONTRÔLE DÈS LES PREMIÈRES ÉTAPES DU PROCESSUS DE RESTITUTION

Afin d'empêcher la disparition ou la mauvaise utilisation d'une partie des fonds restitués, le contrôle et la surveillance des fonds doivent être effectués dès les premières étapes du processus de restitution. Un tel contrôle ne doit pas se faire après le déboursement, mais dès le transfert des sommes vers l'organisme

récipiendaire des fonds. Ce contrôle doit se poursuivre tout au long de leur affectation, jusqu'à leur utilisation finale.

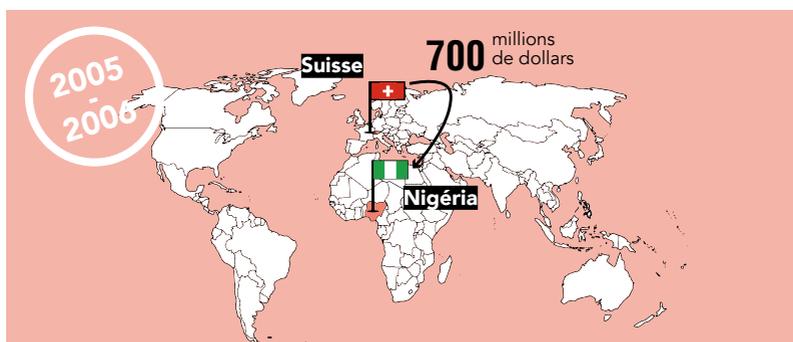
Un contrôle a posteriori, c'est-à-dire intervenant après que les fonds restitués aient été déboursés, ne permet pas de contrôler la régularité

²⁵ L'Oxford English Dictionary (1989) définit la notion d'*accountability* comme « *the quality of being accountable; liability to give account of, and answer for, discharge of duties of conduct* ».

²⁶ En matière d'[aide publique au développement](#) par exemple.

des transferts d'argent, et renforce le risque d'une mauvaise utilisation, voire de la disparition d'une partie de ces fonds. Aucun transfert de fonds ne devrait intervenir tant que

les modalités de contrôle et suivi n'ont pas été arrêtées de manière claire et définitive.



LE RISQUE D'UNE MAUVAISE UTILISATION DES FONDS RENFORCÉ PAR LA MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE A POSTERIORI

Entre 1993 et 1998, le dictateur nigérian Sani Abacha a détourné plus de 2,2 milliards de dollars de fonds publics. A son décès, une partie de cet argent a été localisée en Suisse où près de 700 millions de dollars ont été gelés. En 2005, un tribunal helvétique a ordonné la restitution de ces avoirs au Nigéria. S'agissant du premier transfert par la Suisse au Nigéria de biens ayant appartenu au dirigeant Abacha, cette procédure est communément appelée « Abacha I ».

Le contrôle a posteriori de l'affectation des avoirs

Les « avoirs Abacha » ont été restitués par la Suisse au Nigéria entre 2005 et 2006. Toutefois, ces fonds ont été en réalité utilisés pour financer l'exécution de projets inscrits dans le cadre de l'exercice budgétaire pour l'année 2004. En effet, selon un rapport de la Banque Mondiale²⁷, en raison des crédits insuffisants alloués en 2004, les organismes dépensiers ont utilisé une partie des « avoirs Abacha » pour

²⁷World Bank, "Utilization of repatriated Abacha loot, Results of the field monitoring exercise", Décembre 2006, p. 6

éponger des retards de paiement qui auraient dû être réalisés en 2004. Par conséquent, certains projets achevés en 2004 ont été financés par des « avoirs Abacha » restitués entre 2005 et 2006.

Ce n'est qu'après les premiers transferts que les gouvernements du Nigeria et de la Suisse se sont mis d'accord sur le suivi des fonds. Ce contrôle a posteriori a empêché un contrôle rigoureux de l'affectation finale des « avoirs Abacha » et permis cette manipulation budgétaire.

La confusion sur l'origine des avoirs restitués

L'enquête menée par la Banque Mondiale a également révélé que les fonds restitués ont été traités comme une partie des ressources du budget général sans être dis-

tingués des autres recettes de l'Etat du Nigeria. Les « avoirs Abacha » ont en effet été intégrés au budget général du Nigeria et alloués à différents postes de dépense sans que soit précisée l'origine de ces fonds. La Banque Mondiale a identifié de nombreux cas dans lesquels les agences et responsables des projets bénéficiaires des fonds ignoraient l'origine desdits fonds. Selon les conclusions de la Banque Mondiale, cette confusion sur l'origine de ces « avoirs Abacha » aurait également entravé le contrôle de l'utilisation de ces fonds.

Tirant les leçons de cette expérience, lors du second volet de la restitution des « avoirs Abacha » par la Suisse, le Nigeria a inclus une ligne pour le recouvrement des avoirs dans le budget²⁸.



LE CONTRÔLE DU PROCESSUS DE RESTITUTION DOIT INCLURE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET ÊTRE MENÉ PAR UN ORGANISME INDÉPENDANT ET IMPARTIAL

L'organisme mandaté pour effectuer l'évaluation du processus de restitution ne doit pas être impliqué dans le processus. Cet organisme doit être indépendant et être sélectionné aux termes d'une procédure

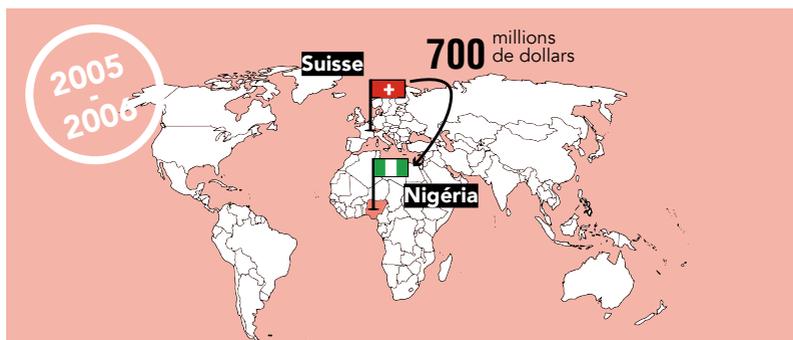
d'appel à candidature et de sélection ouverte et transparente. L'existence d'éventuels conflits d'intérêts doit être examinée au préalable.

Une bonne pratique consiste à im-

²⁸ Report of the International expert meeting on the management and disposal of recovered and returned stolen assets, including in support of sustainable development, Addis Ababa, Février 2017

pliquer les parties prenantes et plus particulièrement les représentants de la société civile dans le suivi des avoirs restitués et le contrôle de leur utilisation finale. Les mécanismes de contrôle direct par la société sont en effet susceptibles de

favoriser non seulement l'intégrité mais aussi l'efficacité globale de la procédure, à travers la démarche d'audit social ou la surveillance citoyenne.



LA TRANSPARENCE DU PROCESSUS RENFORCÉE PAR LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE CONTRÔLE DE L'AFFECTATION DES FONDS

La justice suisse a également enquêté sur les avoirs du fils du défunt dictateur nigérian, Abba Abacha. Par la voie de l'entraide judiciaire, des fonds acquis de manière illicite par le clan Abacha ont été bloqués au Luxembourg et transférés en Suisse. En février 2015, le Ministère public genevois a prononcé la confiscation de ces fonds et ordonné la restitution de 321 millions de dollars au Nigéria. Selon cette déci-

sion, l'argent restitué devait être utilisé pour financer un programme de transfert conditionnel en espèces³¹. A ce jour, ce programme, mis en œuvre au Nigéria par la Banque Mondiale aurait bénéficié à plus de 300 000 citoyens nigériens, issus des classes les plus pauvres de la société³².

En décembre 2017, la Suisse et le Nigéria ont signé un accord portant sur les modalités

³¹ Les transferts conditionnels en espèces (TCE) appelés aussi programmes conditionnels, sont des programmes dont le but est de lutter contre la pauvreté en conditionnant le paiement de l'aide sociale au fait que le bénéficiaire s'acquitte de certaines obligations ou remplisse certains critères. Ces critères peuvent être par exemple la nécessité d'envoyer ses enfants à l'école, de leur faire faire des visites médicales régulières ou de les vacciner. D'après la Banque mondiale, ces transferts procurent de l'argent directement à des familles pauvres dans le cadre d'un contrat social tout en permettant un investissement sur le long terme dans le capital humain.

³² Projet « National Social Safety Nets Project » mis en œuvre au Nigéria par la Banque Mondiale

de restitution des fonds du clan Abacha³³. En vertu de cet accord, le Nigéria s'est engagé à impliquer la société civile nigériane au processus de restitution. La société civile nigériane, coordonnée en une coalition de plusieurs organisations non gouvernementales, a développé son propre outil de contrôle et de suivi des fonds restitués, le « projet MANTRA »³⁴. Ce projet, entièrement financé par l'agence britannique de développement, poursuit deux objectifs : attirer l'attention de la population sur la gestion par le gouvernement nigérian des avoirs restitués et former les organisations locales et les citoyens au contrôle et au suivi de la restitution des fonds détournés.

Le projet MANTRA est, selon plusieurs ONG, un succès³⁵. Le monitoring par la société civile nigériane a permis d'empêcher le détournement d'une partie des fonds restitués, notamment au premier semestre 2019 dans un contexte électoral tendu. De manière générale, les rapports du projet MANTRA font état du succès de ce programme de transfert

conditionnel en espèce qui a réellement permis d'améliorer les conditions de vie des ménages bénéficiant de ce programme. Le projet MANTRA a, en outre, permis de former près de cinq cents citoyens nigériens au contrôle et suivi du transfert de ces fonds, leur permettant ainsi de développer des connaissances pratiques et techniques en la matière, tout en empêchant un nouveau pillage de ces fonds.

Plus généralement, le contrôle et le suivi d'un processus de restitution par la société civile permet de mettre en lumière les événements dysfonctionnements du processus : les organisations de la société civile, en analysant la qualité et le degré d'accès à l'information, peuvent émettre des propositions en vue d'améliorer la transparence du processus, l'intégrité de la procédure de restitution, la performance des systèmes de contrôle et suivi du processus de restitution et demander des comptes aux autorités chargées de la mise en œuvre des processus de restitution.

³³ Memorandum of Understanding entre Suisse et Nigéria signé le 4 décembre 2017

³⁴ Pour plus d'informations sur le projet MANTRA, voir le rapport de Septembre 2018 du Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ) « [Role of Citizens in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programme](#) », Septembre 2018

³⁵ CISLAC Nigéria (Civil Society Legislative Advocacy Centre), "Rapport de suivi sur la mise en œuvre des principes GFAR au Nigeria", publication à venir.



Textes applicables

Principe GFAR N°4 – transparence et redevabilité :

Les pays d'accueil et d'origine des avoirs détournés garantissent la transparence et l'utilisation des fonds restitués. Les informations sur le transfert et l'administration des fonds restitués doivent être mises à la disposition du grand public.

Article 17 de l'accord de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement :

L'utilisation des structures institutionnelles et des systèmes nationaux pour la gestion de

l'aide, lorsque ceux-ci permettent d'être raisonnablement sûr que cette dernière sera effectivement mise au service des objectifs convenus, accroît l'efficacité de l'aide en renforçant durablement la capacité des pays partenaires d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, et de rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Par systèmes et procédures des pays partenaires, il faut généralement entendre, mais pas seulement, les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des mar-

chés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi.

300 Solidarité

L'implication de la société civile permet de renforcer la confiance de la population dans le processus de restitution et de raffermir l'adhésion aux objectifs poursuivis par la restitution des avoirs. Le fait d'impliquer un groupe réunissant les principales parties prenantes du processus de restitution, dont les représentants de la société civile, est un symbole fort de la détermination des pays d'accueil et d'origine d'utiliser les avoirs détournés pour améliorer les conditions de vie des populations.

Le principe de solidarité, c'est-à-dire l'implication pleine et entière de la société civile, des pays d'origine et d'accueil des avoirs, doit être mis en œuvre dès les premières étapes et tout au long du processus de restitution. L'implication de la société civile est primordiale au stade de l'identification des besoins des populations dans les pays d'origine, au stade des négociations concernant l'affectation finale et les modalités de gestion des sommes restituées, ainsi qu'au stade du contrôle de la bonne affectation des fonds.



LA SOCIÉTÉ CIVILE, DU PAYS D'ACCUEIL ET DU PAYS D'ORIGINE, DOIT ÊTRE IMPLIQUÉE DÈS LES PREMIÈRES ÉTAPES ET TOUT AU LONG DU PROCESSUS DE RESTITUTION

Participation, implication, concertation et consultation ne sont pas des termes interchangeables. Entre une simple consultation de la société civile (son avis lui est demandé sans qu'il en soit nécessairement tenu compte) ou son implication (l'action décidée est mise en œuvre ensemble), la différence est importante. La société civile doit être impliquée dès les premières étapes du processus de restitution. La sélection des représentants de la société civile doit se faire sur la base de critères impartiaux (compétence technique, renommée, etc.) et des conditions strictes doivent être fixées afin d'évi-

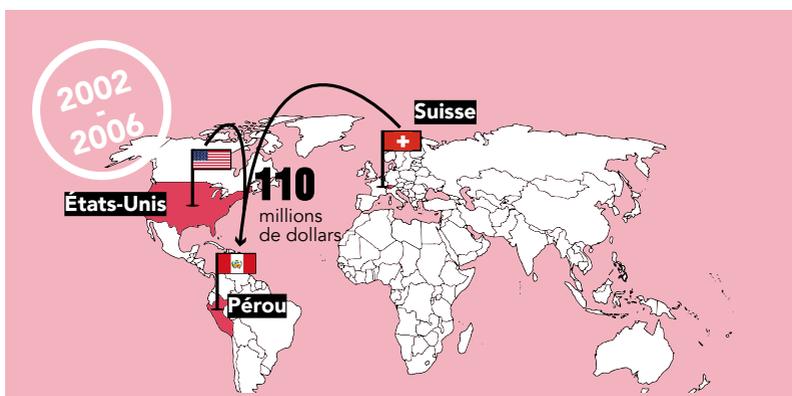
ter les conflits d'intérêts (absence de liens avec les gouvernements parties au processus de restitution, indépendance du financement, etc.).

Les pays impliqués dans le processus de restitution doivent mettre en place des modalités d'information des partenaires non-gouvernementaux afin qu'ils s'approprient l'ensemble des informations sur le processus et décident en connaissance de cause des modalités de leur implication.

L'implication de la société civile au processus de restitution n'est pas seulement un gage de transparence. Ses représentants connaissent avec précision les besoins des communautés locales et portent les projets dans la durée.

En cela, ils sont un gage de pérennité du projet financé par les avoirs retournés.

L'implication de la société civile locale dans le processus de restitution permet également de favoriser l'émergence et la structuration d'acteurs à même d'être des interlocuteurs des pouvoirs publics. Impliquer les organisations de la société civile au processus de restitution des avoirs doit leur permettre de se former et d'acquérir des compétences techniques, selon la logique de l'« empowerment ». Une bonne pratique en la matière consiste d'ailleurs à utiliser une partie substantielle des fonds restitués afin de financer le renforcement institutionnel d'organisations ou de regroupements d'organisations de la société civile.



LE RISQUE DE MAUVAISE GESTION DES FONDS RENFORCÉ PAR L'ABSENCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PROCESSUS D'AFFECTATION

A la tête des services secrets péruviens entre 1990 et 2000, Vladimiro Montesinos Torres était également le conseiller personnel du président péruvien Alberto Fujimori. En 2000, une vidéo cachée diffusée par une chaîne de télévision péruvienne filme Montesinos remettre une enveloppe de billets à un parlementaire de l'opposition afin de le convaincre de rallier le camp d'A. Fujimori. Plus de 200 enregistrements du même type seront appréhendés par la justice péruvienne. Dès la publication de cette vidéo, le Ministère public du canton de Zurich a ouvert une procédure pénale du chef de blanchiment d'argent à l'encontre de l'ex-chef des services secrets péruviens et ordonné le

gel de 77 millions de dollars appartenant à ce dernier et à ses proches. Entre 2002 et 2006, dans le cadre de cette procédure judiciaire, la Suisse a restitué au Pérou près de 90 millions de dollars. En 2004 aux États-Unis, 20 millions de dollars ont été gelés et finalement restitués au Pérou.

Les avoirs restitués ont été versés au budget de l'État péruvien. En revanche, la gestion de ces fonds n'a pas été assurée par le Congrès – l'organe législatif péruvien – mais par le conseil d'administration du FEDADOI (Fondo Special de Administracion del Dinero Obtenido Illicitamente en perjuicio del Estado), un fonds national créé en 2001 par le Pérou et chargé de gérer le

produits de la corruption restitués au gouvernement péruvien.

Dans le volet suisse, aucun accord n'a orchestré la restitution des avoirs. Les deux pays ont seulement convenu que la restitution se ferait via le FEDADOI. Dans le volet américain, les Etats-Unis et le Pérou ont convenu d'un accord aux termes duquel le Pérou s'engage à investir les sommes restituées dans la lutte contre la corruption³⁶.

Le conseil d'administration du FEDADOI est composé de quatre membres : un représentant du gouvernement péruvien présidant ledit conseil, un représentant du Ministère de la Justice, un représentant du Ministère de l'Intérieur, un représentant du Ministère de l'Economie et des Finances.

Plusieurs études rapportent qu'une partie des fonds restitués et gérés par le FEDADOI a été utilisée pour compléter le budget annuel d'agences du gouvernement dirigées par des membres siégeant au conseil d'administration du fonds. Une autre partie des avoirs restitués aurait également été utilisée afin de financer des activités de loisirs des forces de l'ordre. Ces études déplorent également que le

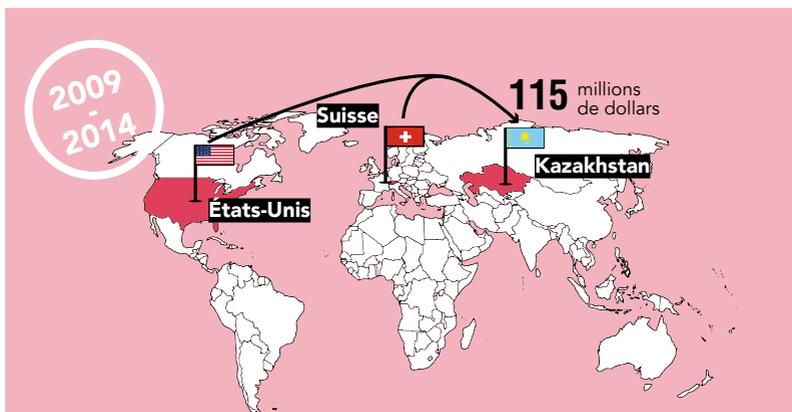
manque d'information disponible sur l'affectation finale des avoirs restitués n'ait pas permis un contrôle effectif de cette procédure de restitution. En effet, les postes de dépenses et l'affectation finale des fonds n'ont malheureusement pas été clairement définis à l'avance³⁷.

La gouvernance des organismes chargés de gérer les avoirs restitués devrait impliquer la société civile, et notamment des représentants d'organisations non gouvernementales. Les organismes démocratiquement élus, tels que les assemblées parlementaires, jouent un rôle important dans le contrôle de l'affectation des avoirs restitués.

Afin d'assurer une utilisation optimale des fonds, leurs modalités d'affectation doivent être décidées au cas par cas. Aucun transfert de fonds ne peut intervenir tant que les modalités concrètes de leur affectation ne sont pas arrêtées de manière claire et définitive.

³⁶ International Center for Asset Recovery (ICAR), "Returning stolen assets – Learning from past practice", p.2

³⁷ International Center for Asset Recovery (ICAR) "Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan", October 2009, p. 11



TRANSPARENCE ET INTÉGRITÉ DU PROCESSUS DE RESTITUTION : GESTION DES AVOIRS RESTITUÉS PAR UNE FONDATION PRIVÉE GÉRÉE PAR UNE ONG DE RENOMMÉE INTERNATIONALE SOUS LA SUPERVISION DE LA BANQUE MONDIALE

En 2007, les autorités judiciaires américaines ont recouvré la somme de 84 millions de dollars que James Giffen, un citoyen américain, avait utilisé afin de corrompre (pour le compte de sociétés pétrolières occidentales) des hauts fonctionnaires kazakhs. Cette même année, un accord de restitution fut conclu entre la Suisse, les Etats-Unis – sur les territoires desquels se trouvaient les avoirs en question – et le Kazakhstan. Cet accord portait sur la création d'une fondation philanthropique privée totalement indépendante du gouvernement kazakh, la fondation BOTA. Cette fon-

dation fut chargée de recevoir les fonds en vue de les mettre au service d'enfants et de jeunes défavorisés au Kazakhstan à travers le financement de projets et d'activités dédiées. Finalement, entre 2009 et 2014 ce sont plus de 115 millions de dollars qui seront restitués via la fondation BOTA.

Le conseil d'administration de la fondation BOTA comprenait cinq citoyens kazakhs, non affiliés au gouvernement, un représentant du gouvernement suisse et un représentant du gouvernement américain. La gestion de la

fondation fut quant à elle confiée à deux organisations non gouvernementales internationalement réputées, sélectionnées au terme d'un appel d'offre : IREX et Save the Children. L'accord prévoyait que les fonds seraient déboursés par tranches, étant précisé que les Etats Unis et la Suisse se réservaient la possibilité de s'opposer à tout déboursement s'ils n'étaient pas satisfaits de la conduite des opérations du fonds.

La fondation a démarré ses opérations en février 2009. Au 31 décembre 2014, ayant réalisé l'ensemble des missions pour lesquelles elle avait été constituée, la fondation BOTA fut dissoute.

Une évaluation qualitative du travail réalisé par la fondation BOTA conduite à la demande des parties par la société de conseil Oxford Policy Mana-

gement, a conclu que les activités de la fondation avaient été extrêmement utiles aux populations qui en avaient bénéficié³⁸.

Le mécanisme mis en place était pour le moins inédit. Bien qu'étant partie à l'accord de restitution, le gouvernement kazakh a été entièrement tenu à l'écart des opérations de la fondation BOTA. Le Kazakhstan n'avait pas accès aux fonds (versés directement et exclusivement à la fondation) et n'avait aucun pouvoir, puisque ne siégeant pas au conseil d'administration, sur l'utilisation finale des fonds. La transparence et l'intégrité dont a fait preuve la Fondation BOTA dans la conduite de ses opérations doivent être soulignées. Il convient en effet de relever, à ce jour, l'absence totale d'allégation de corruption ou de malversations.



L'ETAT D'ACCUEIL PROCÉDANT À LA RESTITUTION DES AVOIRS DOIT **S'EFFORCER DE RÉDUIRE AU MINIMUM LES DÉPENSES DÉDUITES** DU MONTANT DES FONDS RESTITUÉS

L'article 57.4 de la CNUCC prévoit que l'Etat requis, c'est-à-dire l'Etat sur le territoire duquel sont situés les biens confisqués, peut « déduire

des dépenses raisonnables encourues pour les enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires ayant abouti à la restitution ou à la dispo-

³⁸ Oxford Policy Management, « [Evaluating the BOTA Fondation's social sector programs in Kazakhstan](#) », 2011-2012

sition des biens confisqués ».

La Conférence des États Parties de la CNUCC demande néanmoins aux États membres « d'envisager de renoncer ou de réduire au minimum les dépenses raisonnables déduites lors du recouvrement d'avoirs, en

particulier lorsque l'État requérant est un pays en développement, en gardant à l'esprit que la restitution d'avoirs acquis illicitement contribue au développement durable »³⁹.

³⁹ [Report](#) of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its sixth session, held in St. Petersburg from 2 to 6 November 2015, CAC/COSP/2015/10



Textes applicables

Article 13.1 de la convention des nations-unies contre la corruption : participation de la société

Chaque État Partie prend des mesures appropriées, dans la limite de moyens et conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, pour favoriser la participation active de personnes et de groupes n'appartenant pas au secteur public, tels que la société civile, les organisations non gouvernementales et les communautés de personnes, à la prévention de la corruption et à la lutte contre ce phénomène, ainsi que

pour mieux sensibiliser le public à l'existence, aux causes et à la gravité de la corruption et à la menace que celle-ci représente.

Principe n°6 du GFAR – renforcer la lutte contre la corruption et pour le développement

Dans la mesure du possible, et sans préjudice pour les victimes identifiées, les avoirs issus de la corruption, une fois confisqués, devraient profiter aux populations victimes de la corruption.

Principe n°10 du global forum for asset recovery (GFAR) : inclusion des

parties prenantes non gouvernementales :

Dans la mesure où la loi l'autorise et le permet, les individus et les groupes extérieurs au secteur public, tels que la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, devraient être encouragés à participer au processus de restitution des avoirs, notamment en aidant à déterminer comment réparer les dommages, en contribuant aux décisions relatives à la restitution et à l'utilisation, et en favorisant la transparence et la redevabilité dans le transfert, la possession et la gestion des avoirs récupérés.

4 Efficacité

Le principe d'efficacité renvoie directement à la capacité des autorités chargées de restituer les avoirs issus de la corruption de répondre aux attentes des populations et de la société civile. Ainsi, l'efficacité du processus de restitution tient au degré de transparence du processus, à la rigueur des modalités de reddition des comptes, ainsi qu'à l'implication pleine et entière de la société civile.

L'efficacité du processus de restitution se mesure également à la capacité des pays de coopérer et dialoguer.



LES NÉGOCIATIONS CONCERNANT LES MODALITÉS DE LA RESTITUTION DES AVOIRS DOIVENT AVOIR LIEU LE PLUS TÔT POSSIBLE, AVANT MÊME LA DÉCISION DE CONFISCATION

La restitution des avoirs est une procédure intrinsèquement transversale dans laquelle de nombreux acteurs ont un rôle à jouer.

ment leur engagement à respecter les principes développés dans ce guide.

La récupération des avoirs est un partenariat de bout en bout. Toutes les parties prenantes ont intérêt à ce que les actifs soient recouvrés, ce qui rend souhaitable un dialogue intergouvernemental constructif incluant les citoyens et les représentants de la société civile. L'Etat d'accueil des avoirs doit donc rechercher la participation du gouvernement du pays d'origine au processus et la conclusion d'un accord prévoyant notamment leur engagement à respecter les principes développés dans ce guide.

Si la restitution de plusieurs millions d'euros ne peut bien sûr se faire en une fois, les délais ont néanmoins leur importance et contribuent à légitimer une procédure. A cet égard, une bonne pratique consiste à consulter, lorsque la situation le permet, l'Etat d'origine des avoirs le plus tôt possible, avant même la décision de confiscation des avoirs illicites. En effet, une négociation menée en amont de la confiscation des avoirs permet de renforcer la qualité

du dialogue intergouvernemental et assure une meilleure prise en compte des intérêts de la société

civile. En outre, une telle pratique renforce également la transparence du processus.



À L'ÉCHELON NATIONAL, LES DIFFÉRENTS ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION DOIVENT **COOPÉRER**

A l'échelon national, au sein du pays d'accueil ou d'origine des avoirs, le processus de restitution des avoirs implique une multitude d'institutions : Ministère des Finances, de la Justice, des Affaires étrangères, agence de développement, agence de gestion des avoirs confisqués, etc. Un processus de restitution effi-

cace requiert un dialogue solide et une collaboration entre chacun de ces acteurs.

Il est primordial que chacun d'eux partage l'information qu'il détient sur un processus de restitution donné. Une information centralisée permet un suivi plus rigoureux du processus de restitution.

2018

Royaume Uni

COOPÉRATION INTERINSTITUTIONNELLE À L'ÉCHELON NATIONAL EN VUE DE FACILITER LA RESTITUTION DES AVOIRS DÉTOURNÉS (ROYAUME UNI)

En juin 2018, le Serious Fraud Office (SFO), le Crown Prosecution Service (CPS) et la National Crime Agency (NCA), ont conclu un accord établissant un cadre commun

en matière d'indemnisation des victimes de la corruption transnationale⁴⁰. Ce cadre commun élabore notamment plusieurs lignes directrices en vue de restituer les avoirs confisqués aux victimes de la corruption (qu'il s'agisse des pays d'origine ou des populations au sein de ces pays).

En vertu de cet accord, le SFO, le CPS and la NCA se sont engagés à collaborer étroitement avec plusieurs ministères – le Department for International Development (DFID), le Foreign and Commonwealth Office (FCO), le Home Office (HO) et le HM Treasury (HMT) – afin d'identifier les victimes de la corruption et de garantir la transparence du processus de restitution.

Si l'on peut regretter l'absence de mention de l'inclusion de la société civile dans le processus de restitution, la volonté affichée de ces trois institutions britanniques de collaborer pour un mécanisme d'indemnisation et de restitution plus efficace, doit être soulignée.

La mise en œuvre de ces principes reste néanmoins balbutiante. Le SFO continue par exemple d'utiliser une définition très étroite de la notion de « réparation du préjudice » et se fonde uniquement sur le montant du pot-de-vin versé plutôt que sur l'évaluation du préjudice subi par les éventuelles victimes⁴¹.

⁴⁰ [UK General Principles to compensate overseas victims \(including affected States\) in bribery, corruption and economic crime cases](#)

⁴¹ Corruption Watch, Transparency International UK, UNCAC Coalition, "Accountable Asset Return – UK country level civil society report", Décembre 2017, p.19



Textes applicables

Principe n°1 du GFAR : Partenariat

Il est reconnu que le succès de la restitution des avoirs détournés repose essentiellement sur l'existence d'un partenariat entre le pays d'origine et le pays d'accueil des avoirs. Un tel partenariat favorise la confiance.

Principe n°3 du GFAR : Dialogue anticipé

Il est fortement souhaitable d'entamer le dialogue entre le pays d'accueil et le pays d'origine des avoirs le plus tôt possible et de poursuivre ce dialogue tout au long du processus de restitution.

Principe n°7 DU GFAR : Traitement au cas par cas

Le choix des modalités de restitution et de l'affectation finale des avoirs issus de la corruption doit être décidé au cas par cas.

Principe n°8 du GFAR : Recours à un accord bilatéral en vertu de l'article 57(5) de la CNUCC

Des accords bilatéraux spécifiques devraient être conclus entre les pays d'accueil et d'origine des avoirs afin de garantir la transparence de l'utilisation, de la gestion et du

contrôle des avoirs restitués. Les mécanismes de transfert des avoirs devraient, dans la mesure du possible, être conforme à la stratégie de développement du pays afin d'assurer la cohérence et optimiser l'efficacité du processus de restitution et éviter les doubles emplois.

500 Intégrité

P principe essentiel pour renforcer la légitimité des institutions publiques et renforcer la confiance des citoyens, l'intégrité est le pilier d'une procédure responsable de restitution des avoirs. Dépassant le simple cadre moral, le principe d'intégrité est garant de l'efficacité et de la transparence du processus de restitution.

Le principe d'intégrité suppose de mettre en place des mesures permettant de prévenir les conflits d'intérêt, de renforcer la transparence, d'assurer un suivi rigoureux des fonds, de protéger les éventuels témoins et lanceurs d'alerte et de réprimer les faits de corruption en vue de « protéger l'intérêt général contre les intérêts privés »⁴².



LES FONDS NE DOIVENT EN AUCUN CAS PROFITER AUX INDIVIDUS, OU À LEUR ENTOURAGE, AYANT ÉTÉ IMPLIQUÉS DANS LES INFRACTIONS D'ORIGINE

L'un des objectifs de la restitution des avoirs détournés est la réparation du préjudice des victimes de la corruption. La mise en place de procédures de gestion et contrôle de la procédure de restitution doit être rigoureuse afin de s'assurer que les avoirs restitués ne retombent pas entre les mains des corrompus.

les articles 9, 10 et 13 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption – qui portent respectivement sur la transparence et la redevabilité de la gestion des finances publiques, l'information du public et la participation de la société civile – les modalités de contrôle du processus doivent être particulièrement rigoureuses.

La Convention des Nations Unies contre la Corruption fournit une série de critères pertinents permettant de mesurer les risques pesant sur la procédure de restitution des avoirs. Ainsi, lorsqu'un pays ne respecte pas

Enfin, et ce quelle que soit la situation dans le pays d'origine des avoirs, il est nécessaire de mettre en place des procédures claires pour la gestion des avoirs confisqués tout

⁴² L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) définit l'intégrité publique comme « la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public », [Recommandations de l'OCDE sur l'intégrité publique](#).

au long du processus de restitution. En plus de compétences techniques concernant la gestion d'actifs, ces procédures nécessitent de faire appel à des acteurs disposant d'une réelle expertise en matière de

financement de projets à l'étranger, de lutte contre la pauvreté, contre la corruption et pour le renforcement de l'état de droit.



TOUT SOUPÇON D'IRRÉGULARITÉS CONCERNANT LA GESTION DES FONDS DOIT ENTRAÎNER L'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE ET LA **SUSPENSION DES OPÉRATIONS**

Lorsqu'il apparaît que le processus de restitution ne répond à aucun des principes déclinés ci-dessus, la suspension des opérations de transfert des fonds permet d'éviter que ceux-ci ne soient détournés et retombent dans les circuits de la corruption.

il est également primordial qu'elle puisse exercer un recours, indistinctement dans le pays d'accueil ou d'origine des avoirs détournés, en vue de suspendre les opérations de transfert.

Lorsqu'il apparaît que la société civile n'est pas impliquée dans le processus de restitution ou qu'elle n'a pas accès à l'information adéquate,



Textes applicables

Article 9.3 de la convention des nations-unies contre la corruption : Passation des marchés publics et gestion des finances publiques

Chaque État Partie prend, conformément aux principes fondamentaux de son droit interne, les mesures civiles et administratives nécessaires pour **préserver l'intégrité des livres et états comptables, états financiers ou autres documents concernant les dépenses et recettes publiques et pour en empêcher la falsification.**

Principe n°9 du GFAR : Empêcher les corrompus de tirer profit des avoirs restitués

Toutes les mesures doivent être prises pour faire en sorte que l'utilisation des avoirs confisqués ne profite pas aux personnes impliquées dans les infractions d'origine.

BIBLIO -GRAPHIE

1. Articles et rapports

Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ), « [Role of Citizens in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programme](#) », 2018

Bank Information Center (BIC), "World Bank oversight of asset return: lacking clear vision?", Octobre 2019

Banque Mondiale, "[Utilization of repatriated Abacha loot results of the field monitoring exercise report prepared by the world bank with cooperation from the federal ministry of finance](#)", Décembre 2006

Corruption and Human Rights Initiative, "[A Case of Irresponsible Return: The Swiss-Kazakhstan \\$48.8 million](#)", Juillet 2018

Département Fédéral Suisse des Affaires Etrangères, « [Pour que le crime ne paie pas – l'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites](#) »

Global Financial Integrity, "[Illicit financial flows from Developing Countries: 2004-2013](#)", Décembre 2015

International Center for Asset Recovery (ICAR), "[Returning stolen assets – Learning from past practice](#)"

International Center for Asset Recovery (ICAR), "[Managing Proceeds of Asset Recovery: The Case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan](#)", Working Paper Series n°6

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

(OCDE), « [Repli de l'aide au développement en 2018, en particulier vers les pays qui en ont le plus besoin](#) », Avril 2019

Oxford Policy Management, "[Evaluating the BOTAFondation's social sector programs in Kazakhstan](#)", 2011-2012

Public Eye, « [Fonds détournés : rendre enfin justice à la population angolaise](#) », Octobre 2008

Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), « [Management of Returned Assets: Policy Considerations](#) », 2009

Transparency International France, « [Le sort des biens mal acquis et autres avoirs issus de la corruption](#) », Octobre 2017

Transparency International UK, Corruption Watch, UNCAC Coalition, "[Accountable Asset Return – UK country level civil society report](#)", 2017

Transparency International, "[What is grand corruption and how can we stop it?](#)", Septembre 2016

2. Réunions d'experts et évènement internationaux :

[Report of the International Expert Meeting on the management and disposal of recovered and returned stolen assets, including in support of sustainable development](#), Addis-Abeba, 14 -16 February 2017

[Report of the International Expert Meeting on the return of stolen assets](#), 7-9 May 2019

[Report](#) of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its sixth session, held in St. Petersburg from 2-6 November 2015, CAC/COSP/2015/10

3. Principes, recommandations, et lignes directrices :

Fonds Monétaire International, [Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière](#).

[Global Forum on Asset Recovery \(GFAR\)'s principles for Disposition](#)

[and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases](#), 2017.

Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), « [Transparence budgétaire : les meilleures pratiques de l'OCDE](#) », 2002.

Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), [Recommandations de l'OCDE sur l'intégrité publique](#).

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), « [Accountability and Democratic Governance Orientations and Principles for Development](#) », 2014.

UK [General Principles to compensate overseas victims \(including affected States\) in bribery, corruption and economic crime cases](#), 2018.

[Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption](#), 2012.

4. Convention et instruments internationaux

Convention des Nations Unies contre la Corruption

SOUTENEZ NOTRE ACTION FAITES UN DON SUR :

www.transparency-france.org/don

35 €

Cette publication est proposée gratuitement par Transparency International France. Notre organisation a besoin de vos dons pour continuer à travailler. Une contribution financière de 35 € de la part de chaque lecteur nous y aiderait fortement. Pour faire un don du montant de votre choix, rendez-vous sur : <http://transparency-france.org/don>



Transparency International France
14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org