

GUIDE PRATIQUE

**POUR UNE
RESTITUTION
RESPONSABLE
DES BIENS
MAL ACQUIS**





GUIDE PRATIQUE POUR UNE RESTITUTION RESPONSABLE DES BIENS MAL ACQUIS

2^{ÈME} ÉDITION

Auteurs : **Sara Brimbeuf** et **Rahima Zitoumbi**

Transparency International France tient à remercier **Tutu Alicante**, de EG Justice, **Mathias Huter** de UNCAC Coalition, **Sophie Lemaître** du U4 Anticorruption Ressource Center, **Jackson Oldfield** du Civil Forum for Asset Recovery (CiFAR), **Lucas Olo Fernandez** de Transparency International Portugal, **Vaclav Prusa** du Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC - Transparency International Nigeria), **Oscar Solorzano**, **Carlos Vargas**, **Mirtha Muñiz** et **Limberg Chero** de l'International Centre for Asset Recovery du Basel Institute on Governance, et **Laura Rousseau** de Sherpa, pour leur relecture, leurs conseils et leur expertise.



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
LEXIQUE	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS	9
INTRODUCTION	10

MÉTHODOLOGIE

Présentation des étapes	16
Présentation des indicateurs	20

INDICATEURS

Étape n°1 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité durant la négociation entre Etats des modalités de restitution	24
Étape n°2 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité au moment de l'identification des besoins et de la sélection des projets ou programmes bénéficiaires	26
Étape n°3 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité au moment de la sélection des entités bénéficiaires et de l'allocation des fonds	28
Étape n°4 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité durant le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du processus de restitution	30

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RESTITUTION DES AVOIRS

Comment assurer le traçage de fonds ?	34
Comment inclure la société civile dans le processus de restitution ?	36

ENCADRÉS

LES IDÉES REÇUES

N°1 : Idée reçue #1 – Restitution = Aide publique au développement	35
N°5 : Idée reçue #2 – Impliquer une OSC dans le processus de restitution suffit à cocher la case de l'inclusivité	45
N°11 : Idée reçue #3 – Il n'est pas possible de restituer tant qu'il n'y a pas eu de changement de régime dans le pays d'origine des avoirs	58
N°20 : Idée reçue #4 – L'implication d'une organisation intergouvernementale dans le processus de restitution permet de s'affranchir des exigences de transparence et de redevabilité	80

LES BONNES PRATIQUES

N°2 : En matière de consultation publique	37
N°3 : En matière de sélection des représentants de la société civile intervenant dans la négociation des accords <i>ad hoc</i> de restitution	39
N°7 : En matière de sélection de projets en adéquation avec les attentes et besoins des populations victimes	48
N°12 : En matière de passation des marchés publics	60
N°15 : En matière de traitement des signalements et réclamations	66
N°17 : En matière de suivi	73
N°18 : En matière d'évaluation	75

Comment sélectionner les entités bénéficiaires des fonds restitués ?	59
Quel mécanisme de traitement des alertes et des signalements mettre en place ?	65
Quel mécanisme de suivi et d'évaluation mettre en place ?	70

ÉTUDES DE CAS

Irlande – Nigeria (2020 – aujourd'hui) : 6,3 millions de dollars restitués	85
Etats-Unis – Jersey – Nigeria (2019 – aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués	88
Suisse – Ouzbékistan (2019 – aujourd'hui) : 142 millions de dollars restitués	91
Suisse – Luxembourg – Pérou (2016 – aujourd'hui) : 26 millions de dollars restitués	94
Suisse – Nigeria (2015 – aujourd'hui) : 321 millions de dollars restitués	97
Etats-Unis – Guinée équatoriale (2014 – aujourd'hui) : 26,6 millions de dollars restitués	100
Royaume-Uni – Nigeria (2012 – aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués	104
Suisse – Kazakhstan (2011 – aujourd'hui) : 48,8 millions de dollars restitués	107
Suisse – Etats-Unis – Kazakhstan (2007-2014) : 115 millions de dollars restitués	111
Suisse – Angola (2005-2008) : 21 millions de dollars restitués	115
Suisse – Nigeria (2004-2010) : 709 millions de dollars restitués	118
Suisse – Philippines (1997 – aujourd'hui) : 684 millions de dollars restitués	121
RECOMMANDATIONS	125
BIBLIOGRAPHIE	129
ANNEXES	145
Annexe 1 – Principes du GFAR	146
Annexe 2 – Principes élaborés par la société civile pour une restitution responsable des avoirs détournés	148
Annexe 3 – Méthodologie développée par l'ONG CISLAC (section nigérienne de Transparency International) sur l'évaluation de la mise en œuvre des principes du GFAR	151

LES CAS PRATIQUES

N°4 : Les modalités de sélection des OSC participant au processus de restitution, un enjeu de légitimité et d'intégrité : les leçons tirées des restitutions « Kazakhstan I » et « Kazakhstan II »	40
N°6 : Garantir une réelle inclusion de la société civile dans la future restitution Suisse-Ouzbékistan	46
N°8 : L'utilisation controversée des fonds restitués par le Royaume-Uni, Jersey, les Etats-Unis et l'Irlande pour financer des projets d'infrastructures au Nigeria	50
N°9 : La restitution des premières tranches des « avoirs Montesinos » : une illustration des dangers d'un transfert de fonds sans décisions préalables d'affectation des fonds à des projets ou programmes	52
N°10 : L'inclusion de la société civile dans la sélection des projets ou programmes bénéficiaires, un enjeu de légitimité autant que d'efficacité du processus de restitution : l'exemple de la restitution par les Etats-Unis des fonds Obiang à la Guinée équatoriale	55
N°13 : La controverse autour de la nomination d'un champion suisse de l'armement pour mettre en œuvre le programme de déminage financé par les fonds restitués par la Suisse à l'Angola : une illustration de la nécessité de sélectionner les entités bénéficiaires de façon transparente	62
N°14 : La contestation de la rationalité économique et sociale de nombreuses dépenses effectuées dans le cadre des réformes agraires philippines avec les « avoirs Marcos » restitués par la Suisse : une remise en cause de l'efficacité et de l'intégrité du processus de restitution	63
N°16 : Les difficultés de la société civile à faire entendre ses contestations dans le cadre du financement de projets d'infrastructures au Nigeria au moyen de fonds restitués : une illustration de la nécessité de mettre en place des canaux spécifiques	68
N°19 : De la restitution « Abacha I » à la restitution « Abacha II », les leçons tirées de 15 ans d'expérience de restitution : formaliser le rôle de la société civile dans le suivi et l'évaluation du processus de restitution pour en garantir l'efficacité et l'intégrité	77

La France s'apprête à restituer plus de 150 millions d'euros confisqués dans le volet équato-guinéen de l'affaire des biens mal acquis au terme d'un procès pénal de plus de dix ans, en vertu d'une loi récemment promulguée portant création d'un mécanisme de restitution.

Ce nouveau dispositif de restitution s'accompagne de garanties de transparence et de redevabilité et impose que la société civile française et celle du pays d'origine soient impliquées dans le processus de restitution. Avancées indéniables, en ligne avec les recommandations de Transparency International France, ces dispositions ne constituent néanmoins qu'une première étape dans la construction du dispositif français de restitution des biens mal acquis.

Comment traduire chacun de ces principes en pratique ? Comment s'assurer qu'ils ne demeurent pas lettre morte, mais soient au contraire appliqués tout au long du processus de restitution ? Afin de tenter de répondre à ces enjeux, Transparency International France publie une seconde édition de son guide pratique pour une restitution responsable des biens mal acquis.

Tirant les leçons des expériences passées en matière de restitution et s'appuyant sur plusieurs travaux initiés à l'étranger, Transparency International France a développé plusieurs indicateurs pour mesurer le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité à chacune des étapes d'un processus de restitution. Transparency International France propose également plusieurs bonnes pratiques inspirées de pratiques développées dans d'autres domaines, destinées à guider la mise en œuvre de ces principes. Enfin, de son analyse des expériences passées et en cours en matière de restitution, Transparency International France propose plusieurs études de cas illustrant les bonnes et moins bonnes pratiques en matière de restitution.

Accord <i>ad hoc</i> de restitution	L'article 57§5 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption prévoit que « <i>s'il y a lieu, les États Parties peuvent aussi envisager en particulier de conclure, au cas par cas, des accords ou des arrangements mutuellement acceptables pour la disposition définitive des biens confisqués</i> ».
Appel d'offres	Procédure de mise en concurrence par laquelle les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil sélectionnent les entités récipiendaires des fonds restitués chargées de mettre en œuvre les projets ou programmes financés par ces fonds.
Biens mal acquis	Voir « produit du crime ». Un bien mal acquis est par définition un « produit du crime » au sens de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
Confiscation des avoirs	La confiscation consiste à déposséder de manière permanente le propriétaire d'un bien de son droit de propriété, en respectant les règles de droit applicables.
Grand public	Ensemble des personnes d'une population. L'expression « public en général » est parfois utilisée en lieu et place de celle de « grand public ».
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 du bien, ou le fait d'assumer temporairement la garde ou le contrôle de biens sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente.
En temps utile	Au moment où des mesures ou actions mises en œuvre sont encore susceptibles d'entraîner les effets recherchés.
Entité récipiendaire	Personne physique ou morale sélectionnée pour mettre en œuvre les projets ou programmes récipiendaires et recevant à cette fin tout ou partie des fonds restitués.
Evaluation	Examen systémique, objectif et indépendant du processus de restitution (sa conception, sa mise en œuvre, ses résultats), afin de déterminer notamment la pertinence et le degré d'accomplissement des objectifs définis en amont, le niveau d'efficacité du processus de restitution et l'impact et la durabilité des projets ou programmes financés par les fonds restitués.
Organisations de la société civile	Organisations à but non lucratif et non gouvernementales, ayant pour objet d'animer le débat public et de représenter et défendre les intérêts et les valeurs de leurs membres ou leur vision de l'intérêt général. Cette catégorie inclut notamment les organisations non gouvernementales (ONG), les fondations, les associations professionnelles, les syndicats, les groupements communautaires, etc.
Partie prenante	Toute personne qui a un rôle et/ou un intérêt dans les projets ou programmes récipiendaires ou dans le processus de restitution plus généralement.
Pays (ou Etat) d'accueil des avoirs	Pays sur le territoire duquel les produits du crime ont été blanchis.
Pays (ou Etat) d'origine des avoirs	Pays sur le territoire duquel les infractions originelles (détournement de fonds publics, corruption d'agent public étranger, etc.) ont été commises.
Principes du GFAR	Lors du Forum Mondial sur le Recouvrement d'Avoirs - Global Forum for Asset Recovery (GFAR) - organisé à Washington D.C. en décembre 2017, soutenu par l'initiative Stolen Asset Recovery Initiative (StAR), le Royaume-Uni et les Etats-Unis, six pays (le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Nigéria, 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 du GFAR ».

LISTE DES ABRÉVIATIONS

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 établie conformément à la Convention ou obtenu directement ou indirectement en la commettant.
Restitution / Rapatriement des avoirs	Processus par lequel les produits du crime sont appréhendés par le pays d'accueil et restitués au pays d'origine. Ce processus se décline généralement en quatre phases : 1. identification des avoirs ; 2. gel ou saisie des avoirs ; 3. confiscation ; 4. restitution des avoirs au pays d'origine.
Sans délai	Dès que les actes sont pris, sous réserve du délai pour accomplir les formalités nécessaires à leur publication.
Société civile	L'ensemble des individus, groupes, communautés, organisations et réseaux à but non lucratif et indépendants du gouvernement, qui représentent et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres.
Suivi	Examen continu par les différentes parties prenantes, au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, des progrès accomplis - ou l'absence de progrès - dans la réalisation des résultats attendus, afin de contrôler le respect du plan de mise en œuvre établi en amont et de prendre les décisions nécessaires pour améliorer la performance, le cas échéant. Le suivi permet de fournir aux responsables et aux principales parties prenantes des indications régulières sur la cohérence ou la discordance entre les activités planifiées et les activités réalisées, ainsi que sur la performance et les résultats des projets ou programmes récipiendaires.

ANEEJ	<i>Africa Network for Environment and Economic Justice</i>
BIC	<i>Bank Information Center</i>
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAO	<i>Compliance Advisor Ombudsman pour l'International Finance Corporation et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)</i>
CiFAR	<i>Civil Forum for Asset Recovery</i>
CISLAC	<i>Civil Society Legislative Advocacy Centre</i>
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
DOJ	<i>Department of Justice des Etats-Unis</i>
EITI / ITIE	<i>Extractive Industries Transparency Initiative / Initiative pour la transparence dans les industries extractives</i>
FEDADOI	<i>Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado / Fonds spécial chargé de gérer les produits de la corruption restitués au gouvernement péruvien</i>
FCPA	<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>
FMI	Fonds monétaire international
GFAR	<i>Global Forum on Asset Recovery</i>
GONGO	<i>Government-Organized Non-Governmental Organization</i>
HRVCB	<i>Human Rights Victims' Claims Board</i> des Philippines
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NNSA	<i>Nigerian Network on Stolen Assets</i>
NSIA	<i>Nigeria Sovereign Investment Authority</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
StAR	<i>Stolen Asset Recovery Initiative</i>
UNEG	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (<i>United Nations Evaluation Group</i>)

INTRODUCTION

« La restitution des avoirs doit permettre de contribuer à la réparation du préjudice et aux efforts de reconstruction dans les Etats 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. »

Guide législatif de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)

« Countries that have embraced a policy of openness and transparency in the design of arrangements for the management of returned assets have benefitted from this approach. »

StAR, Stolen Asset Recovery - Management of Returned Assets: Policy Considerations, (2009)

« A chaque fois que l'opacité l'a emporté sur la transparence, que la société civile indépendante a été écartée du processus, la restitution des avoirs a failli, engendrant la défiance et réenclenchant le cercle vicieux de la corruption et du détournement. »

Patrick Lefas, Président de Transparency International France

« Asset recovery is not only about returning money, but it is about healing historical wounds, restoring credibility to justice institutions and building a stronger future with less corruption. »

Oscar Solorzano, Basel Institute on Governance

LOI N° 2021-1031 DU 4 AOÛT 2021 DE PROGRAMMATION RELATIVE AU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS MONDIALES, ART. 2, XI :

« Dans le cadre de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, et sous réserve de l'article 706-164 du code de procédure pénale, sont restituées, au plus près de la population de l'Etat étranger concerné, les recettes provenant de la cession des biens confisqués aux personnes définitivement condamnées pour le blanchiment, le recel, le recel de blanchiment ou le blanchiment de recel de l'une des infractions prévues aux articles 314-1, 432-11 à 432-16, 433-1, 433-2, 433-4, 434-9, 434-9-1, 435-1 à 435-4 et 435-7 à 435-10 du code pénal, lorsque la décision judiciaire concernée établit que l'infraction d'origine a été commise par une personne dépositaire de l'autorité publique d'un Etat étranger, chargée d'un mandat électif public dans un Etat étranger ou d'une mission de service public d'un Etat étranger, dans l'exercice de ses fonctions, à l'exclusion des frais de justice. »

A cette fin, les recettes mentionnées au premier alinéa du présent XI donnent lieu à l'ouverture de crédits budgétaires au sein de la mission « Aide publique au développement », placés sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères, et financent des actions de coopération et de développement dans les pays concernés au plus près des populations, dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et en veillant à l'association des organisations de la société civile. Le ministère des affaires étrangères définit, au cas par cas, les modalités de restitution de ces recettes de façon à garantir qu'elles contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations. »

Promulguée dans le courant de l'été 2021, la loi Développement Solidaire¹ a posé les premiers jalons d'un dispositif de restitution des biens mal acquis, hissant ainsi la France au rang des rares pays dotés d'un cadre juridique encadrant la restitution des biens mal acquis.

Outre l'instauration d'un principe général de restitution des biens mal acquis, la loi française porte création d'une ligne budgétaire spécifique au sein du budget général de l'Etat français, placée sous la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. La loi de finances pour 2022 a ainsi créé au sein de la mission interministérielle Aide publique au développement un programme n°370 dédié à la restitution des biens mal acquis. Les fonds seront donc non seulement isolés sur une ligne budgétaire spécifique au sein du budget général de l'Etat français, mais ils pourront également faire l'objet d'un contrôle annuel par le Parlement. Un tel mécanisme de fléchage budgétaire devrait permettre d'assurer la traçabilité des fonds dès leur confiscation et éviter qu'ils ne soient fallacieusement étiquetés la bannière « aide publique au développement » de la France.

Sous l'impulsion des organisations de la société civile, le législateur a également fait le choix de transposer dans le droit français certains des principes directeurs en matière de restitution

portés au niveau international, inspirés des principes adoptés par le Forum mondial sur le recouvrement des avoirs (*Global Forum on Asset Recovery, GFAR*) en 2017.

Lors de ce Forum mondial qui s'est tenu à Washington en décembre 2017, à l'initiative des États-Unis et du Royaume-Uni et sous l'égide de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), furent adoptés les Principes pour la disposition et le transfert des actifs volés confisqués dans des affaires de corruption (les « principes du GFAR »). S'inspirant des expériences réussies en la matière, ces principes, dépourvus de portée contraignante, prévoient notamment d'associer les organisations de la société civile au processus de restitution, d'encadrer les processus de restitution par des principes de transparence et de redevabilité, et de veiller à ce que les avoirs restitués ne profitent pas aux personnes impliquées dans la commission des infractions sous-jacentes, mais soient utilisés au bénéfice des populations affectées².



PRINCIPES DU GFAR POUR LA DISPOSITION ET LE TRANSFERT DES AVOIRS D'ORIGINE ILLICITE CONFISQUÉS DANS LES AFFAIRES DE CORRUPTION³

PRINCIPE 4 : TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ

« Les pays d'origine et d'accueil des avoirs garantiront la transparence et la redevabilité dans la restitution et la disposition des avoirs recouvrés. Les informations sur le transfert et l'administration des avoirs restitués doivent être rendues publiques et être accessibles à la population du pays d'accueil et du pays d'origine des avoirs. [...] »

PRINCIPE 5 : BÉNÉFICIAIRES

« Dans la mesure du possible, et sans préjudice des victimes identifiées, les avoirs détournés par des agents publics corrompus, lorsqu'ils sont recouvrés, doivent bénéficier aux populations des pays d'origine de ces agents publics, spoliées par les pratiques de ces derniers. »

PRINCIPE 10 : INCLUSION DES PARTIES PRENANTES NON GOUVERNEMENTALES

« Dans la mesure où cela est approprié et autorisé par la loi, les personnes et les groupes extérieurs au secteur public, tels que la société civile, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, doivent être encouragées à participer au processus de restitution des avoirs, notamment en aidant à déterminer la manière dont les préjudices peuvent être réparés, en contribuant aux décisions de restitution et de disposition, et en favorisant la transparence et la redevabilité dans le transfert, la disposition et l'administration des avoirs recouvrés. »

¹ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

² Cf. Annexe n°1, p. 146.

³ Traduction libre.

Deux ans plus tard, en 2019, s'inspirant des principes du GFAR, plusieurs organisations de la société civile ont élaboré leurs propres principes pour une restitution responsable des avoirs détournés⁴. De même, certaines organisations de la société civile ont développé une méthodologie permettant d'évaluer et mesurer la mise en œuvre des principes du GFAR par les pays d'accueil et d'origine des avoirs⁵.

La loi française s'inspire de ces différents travaux en précisant que les avoirs confisqués seront restitués « dans les pays concernés au plus près des populations » en vue de financer « des actions de coopération et de développement dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et en veillant à l'association des organisations de la société civile ».

Le rapport annexé à la loi précise également que la France restitue les fonds issus de la cession des « biens mal acquis » « conformément à l'ODD 16 de l'Agenda 2030 et du programme d'action d'Addis-Abeba » et « dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, notamment rappelés lors du forum mondial sur le recouvrement des avoirs de 2017 »⁶.

Avancées indéniables, en ligne avec les recommandations de Transparency International France, ces dispositions ne constituent néanmoins qu'une première étape dans la construction du dispositif de restitution des biens mal acquis. Comment traduire chacun de ces principes en pratique ? Comment s'assurer qu'ils ne demeurent pas lettre morte, mais soient au contraire appliqués tout au long du processus de restitution ? Afin de tenter de répondre à ces enjeux, Transparency International France publie une seconde édition de son guide pratique pour une restitution responsable des biens mal acquis.

Tirant les leçons des expériences passées en matière de restitution et s'appuyant sur plusieurs travaux initiés à l'étranger, Transparency International France a développé plusieurs indicateurs pour mesurer le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité à chacune des étapes d'un processus de restitution.

Rédigé à l'attention des décideurs publics et praticiens chargés de développer et mettre en œuvre en France le dispositif de restitution des biens mal acquis, ce guide s'adresse également à tous les acteurs, qu'ils soient agents publics ou issus de la société civile, qui participent de près ou de loin à la restitution des fonds d'origine illicite aux populations des pays d'origine.

Vue d'ensemble des chapitres

Le **chapitre I** détaille la méthodologie utilisée pour concevoir les indicateurs devant guider le processus pour une restitution transparente, redevable et inclusive. Sont présentées en premier lieu les étapes du processus de restitution, puis les indicateurs. Les enjeux en termes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité diffèrent selon le stade du processus de restitution considéré. Il était donc nécessaire de « scinder » le processus de restitution en différentes étapes, chacune ayant ses spécificités. La présentation des indicateurs, quant à elle, permet de préciser les différents paramètres à prendre en compte pour mesurer respectivement le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité d'un processus de restitution et fournit les clés de lecture des indicateurs.

Le **chapitre II** développe les différents indicateurs conformément à la méthodologie exposée, pour chacune des étapes du processus de restitution.

Le **chapitre III** présente plusieurs bonnes pratiques en matière de restitution des avoirs. S'inspirant des pratiques développées dans d'autres domaines, ces bonnes pratiques

doivent guider la mise en œuvre de certains éléments-clés identifiés dans les indicateurs comme les composants essentiels d'un processus de restitution transparent, redevable et inclusif. Elles sont accompagnées d'exemples concrets illustrant l'impact qu'a pu avoir leur respect ou leur non-respect sur des processus de restitution passés ou en cours.

Le **chapitre IV** est consacré à la présentation d'études de cas, dans lesquels il s'agit d'évaluer le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité de processus de restitution passés ou en cours à l'aune des indicateurs développés dans le chapitre II, afin de tirer des leçons de leurs échecs et de leurs succès pour les restitutions futures.

Enfin, le guide pratique se conclut par une série de **recommandations** à l'attention des décideurs publics et praticiens chargés de développer et mettre en œuvre le dispositif de restitution français, et plus généralement de tous les acteurs, publics ou issus de la société civile, pouvant être impliqués dans un processus de restitution.

⁴ Cf. Annexe n°2, p. 148.

⁵ Cf. Annexe n°3, p. 151.

⁶ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, Rapport annexé « Cadre de partenariat global ».

01 MÉTHODOLOGIE

Inspirés de principes portés au niveau international, par des Etats⁷ ou des organisations de la société civile (OSC)⁸, les principes de **transparence**, de **redevabilité** et **d'inclusivité** sont garants de **l'intégrité** et de **l'efficacité** du processus de restitution. Pour s'assurer que ces principes se traduisent de manière effective en pratique, Transparency International France a développé la méthodologie suivante afin de mesurer le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité à chacune des étapes d'un processus de restitution.

Transparency International France propose de diviser chaque processus de restitution en quatre grandes étapes principales, ayant chacune des enjeux spécifiques en termes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité (1), et de décliner chacun de ces principes en une série d'indicateurs permettant d'évaluer, au moyen d'un code couleur, la qualité de leur mise en œuvre pratique à chaque étape du processus de restitution (2).



1. Présentation des étapes

Selon Transparency International France, est une restitution toute forme de rapatriement vers le pays d'origine de biens mal acquis ayant fait l'objet d'une confiscation dans le pays d'accueil. Ainsi, l'affectation de tels biens confisqués à des projets humanitaires doit être appréhendée comme une restitution, même si elle ne passe pas par un processus de coopération ou de négociation avec le pays d'accueil. De même, le versement par l'Etat d'accueil d'une somme d'argent indemnisant le préjudice de l'Etat d'origine doit être regardé comme une restitution dès lors que cette somme d'argent provient de la cession de biens confisqués.

Chaque procédure de restitution est unique et se dessine en fonction d'enjeux politiques et économiques. L'étude des expériences passées de restitution permet néanmoins de dégager une typologie des différentes étapes d'une procédure de restitution. Ainsi, la conclusion d'accords *ad hoc* de restitution entre le pays d'accueil et le pays d'origine précède dans la majorité des cas l'étape de l'allocation et du déboursement des fonds.

A la lumière des principes du GFAR et des bonnes pratiques tirées de l'étude des expériences passées en matière de restitution, il apparaît que les étapes intermédiaires telles que l'identification des besoins des populations et la sélection des entités récipiendaires via l'organisation d'appels d'offres sont garantes de la transparence et de la redevabilité du processus de restitution. Il en va de même pour la mise en place du suivi et de l'évaluation du processus de restitution.

Certains Etats mettent en place des dispositifs spécifiques de restitution créant, *de facto*, des étapes supplémentaires et incontournables. Dans le cadre du mécanisme français de restitution, par exemple, les recettes issues de la cession des biens mal acquis donnent lieu à l'ouverture de crédits budgétaires en vue

de financer des actions de coopération et de développement dans les pays d'origine.

En pratique, ce modèle fera intervenir, au choix, des agences de développement, telle que l'Agence française de développement (AFD), des services d'ambassade, des organisations internationales, telles que la Banque Mondiale ou des organisations onusiennes comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ou bien des organisations non gouvernementales (ONG).

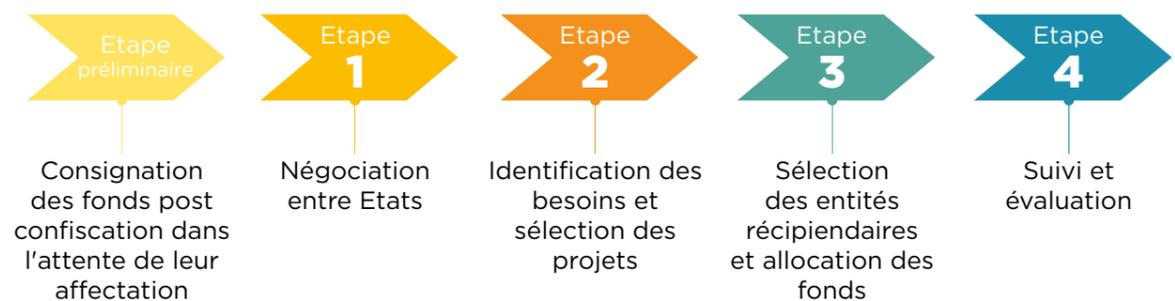
Dans le cadre de la mise en œuvre des projets financés par les fonds restitués, des acteurs privés pourront également être amenés à intervenir. Dans cette perspective, il est nécessaire d'envisager une étape spécifique pour la sélection de ces différentes entités, à l'occasion de laquelle devront être mises en œuvre des garanties de transparence, de redevabilité et d'inclusivité particulières. En dehors du modèle français, cependant, les indicateurs développés pour l'étape 3 demeurent pertinents, dès lors que les pays concernés par la restitution font le choix de programmes ou projets donnant lieu à l'intervention d'entités non étatiques pour leur mise en œuvre.

Au regard de ces différents éléments, Transparency International France a identifié les quatre grandes étapes du processus de restitution que sont :

- La négociation entre Etats
- L'identification des besoins des populations affectées et la sélection des projets ou programmes récipiendaires des fonds restitués
- La sélection des entités récipiendaires, chargées de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, et l'allocation des fonds
- Le suivi et l'évaluation

Une **étape préliminaire**, qui est celle de la consignation des fonds confisqués dans l'attente de leur affectation, précède généralement ces quatre grandes étapes. Durant cette étape préliminaire, l'impératif de traçabilité des fonds suppose **que la nature de ces avoirs soit clairement et distinctement identifiée**. Cela signifie que les avoirs doivent bénéficier d'un traitement comptable isolé au sein du budget général du pays d'accueil des avoirs (e.g. création d'une ligne distincte au sein du budget général de l'Etat, création d'un fonds séquestre, etc.).

Le fléchage des fonds confisqués doit également permettre que ceux-ci ne soient pas fallacieusement étiquetés sous la bannière « aide au développement » du pays d'accueil des avoirs. En effet, les avoirs restitués n'ont jamais à proprement parler « appartenu » au pays d'accueil, de sorte que celui-ci ne peut pas présenter la restitution comme un « don » au titre de l'aide publique au développement. Ce faisant, la restitution des biens mal acquis ne doit pas conduire à une réduction des efforts du pays d'accueil des avoirs en termes d'aide publique au développement envers les Etats récipiendaires des fonds confisqués.



Etape n°1 : Négociations entre Etats

La phase de négociation d'Etat à Etat est une étape primordiale au cours de laquelle sont décidées les modalités spécifiques d'un processus de restitution. Comme toute négociation intergouvernementale, cette phase est porteuse d'enjeux politiques et diplomatiques dépassant généralement le simple cadre de la restitution.

La phase des négociations **commence** au lendemain de la confiscation définitive des avoirs, voire dans certains cas avant, lorsque l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine anticipent une confiscation à venir⁹. La publication de cette décision de confiscation est donc primordiale en ce qu'elle permet à la société civile et au grand public d'avoir accès aux informations essentielles sur le futur processus de restitution (nature de l'affaire, décision de confiscation, identité des personnes physiques et morales impliquées, avoirs en cause, chefs d'accusation, etc.).

La phase de négociation **se conclut** souvent par la conclusion d'un ou plusieurs accord(s) *ad hoc* de restitution, ainsi que le prévoit l'article 57§5 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui fixent les modalités de restitution.

Nourrir la confiance des acteurs non-gouvernementaux et du public en général dans le processus de restitution se joue dès l'étape des négociations. **Une culture du secret et de l'opacité durant cette étape peut ternir l'ensemble du processus de restitution.** La phase de négociation devrait donc être l'occasion de mettre en place les jalons d'un dialogue avec les acteurs non-gouvernementaux qui se poursuivra tout au long du processus de restitution. Le corollaire d'un tel dialogue consiste en la publication, *a minima*, de la décision de confiscation ainsi que, le cas échéant, de l'accord *ad hoc* de restitution.

⁷ Cf. Annexe n°1, p. 146.

⁸ Cf. Annexe n°2, p. 148.

⁹ Le principe 3 du GFAR encourage l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine à commencer le dialogue le plus tôt possible : « Il est fortement souhaitable que le pays d'accueil et le pays d'origine entament le dialogue le plus tôt possible, et qu'ils maintiennent ce dialogue tout au long du processus » (traduction libre).

Etape n°2 : Identification des besoins et sélection des projets ou programmes récipiendaires

Restituer les fonds « *au plus près des populations* » du pays d'origine implique de s'assurer que les avoirs restitués servent à financer des projets ou programmes contribuant à améliorer le bien-être des populations.

Pour cela, il est nécessaire, à l'occasion de la deuxième étape du processus de restitution, (1) d'**identifier les besoins des populations** des pays d'origine, avant (2) de **procéder à la sélection de projets ou programmes en adéquation avec ces besoins**, auxquels seront affectés les fonds restitués. Les expériences en matière de restitution révèlent en effet que l'affectation des fonds au financement de projets ou programmes spécifiques dès la conclusion des accords *ad hoc* de restitution est un **gage d'efficacité et d'intégrité**.

Des garanties d'inclusivité, de transparence et de redevabilité particulièrement élevées doivent être mises en œuvre dans chacune de ces deux phases.

Les expériences en matière de restitution et d'aide publique au développement révèlent qu'une réelle inclusion de la société civile dans cette étape permettra de **garantir l'adéquation entre l'utilisation des fonds et les besoins des populations affectées**. Les populations affectées par les infractions originelles et leurs représentants sont en effet les mieux placés pour savoir quels sont leurs besoins. Les autorités du pays d'origine et celles du pays d'accueil doivent donc veiller à prendre en compte leurs attentes quant à l'utilisation des fonds restitués.

En pratique, **les fonds restitués peuvent être affectés à une multiplicité d'usages**. Les projets ou programmes financés peuvent prendre diverses formes et intervenir dans divers secteurs. Il pourra s'agir, par exemple, de :

- compensation du préjudice des victimes,
- construction d'infrastructures essentielles au bien-être des populations affectées et au développement local,
- transferts monétaires directs en faveur des familles vulnérables,
- financement de réformes agraires,
- financement de réformes du système

judiciaire pour favoriser l'Etat de droit et lutter contre l'impunité,

- financement de programmes ou projets en faveur de la transition écologique ou ayant un impact environnemental,
- financement de campagnes de vaccination ou de distribution de médicaments pour appréhender des problèmes de santé publique,
- financement de services sociaux, de programmes de soutien de l'éducation et de la scolarisation, etc.

En tout état de cause, la transparence des procédures mises en œuvre à l'occasion de cette étape, une distribution claire des rôles et responsabilités et un encadrement des critères de sélection permettront de **prévenir les risques de conflit d'intérêt** et de garantir une restitution au bénéfice des populations, et en conséquence de **renforcer la confiance des populations** dans le processus de restitution.

En pratique, **cette étape peut se confondre sur le plan chronologique avec l'étape des négociations d'Etat à Etat**, au terme desquelles le choix des projets ou programmes récipiendaires des fonds restitués est parfois arrêté. Cela ne doit pas faire obstacle à la prise en compte par les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil à la fois des enjeux afférents à l'étape 1 et de ceux afférents à l'étape 2.

Etape n°3 : Sélection des entités récipiendaires et allocation des fonds

Cette étape est **l'une des étapes les plus exposées au risque de détournement ou de malversation**. Le montant des sommes restituées pouvant s'élever à plusieurs dizaines, voire centaines de millions de dollars, le risque de malversation ou de détournement est, selon le contexte et les garanties mises en place, plus ou moins prégnant.

Une fois que le choix d'affecter les fonds restitués à la réalisation d'un ou plusieurs projets ou programmes spécifiques a été opéré, l'attention des autorités du pays d'origine et du pays d'accueil doit se tourner vers leur mise en œuvre.

Selon les projets ou programmes choisis, les autorités du pays d'origine et du pays

d'accueil devront parfois faire intervenir des entités non-étatiques pour les mettre en œuvre.

Ainsi, selon les projets ou programmes retenus, **cette étape est susceptible de se dérouler en deux phases successives** : (1) **la sélection des entités intervenant dans la mise en œuvre des projets ou programmes financés**, qui recevront à cette fin tout ou partie des fonds restitués, désignées à ce titre comme « entités récipiendaires », et (2) **l'allocation des fonds** à ces entités récipiendaires. En fonction des projets ou programmes choisis, mais aussi pour tenir compte des enjeux et risques afférents à un processus de restitution, **le pays d'origine et le pays d'accueil peuvent prévoir une allocation des fonds par tranches**, selon un calendrier et des modalités qu'ils déterminent.

Quels que soient les projets ou programmes choisis ou le type d'entités sélectionnées pour les mettre en œuvre – qu'il s'agisse d'organisations internationales, d'ONG ou d'acteurs privés –, les mêmes garanties de transparence, de redevabilité et d'inclusivité doivent être appliquées. En termes de redevabilité, **les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil devront veiller, lorsque les entités récipiendaires ne sont pas des entités étatiques, à sélectionner celles-ci selon une procédure transparente garantissant une réelle mise en concurrence**, en s'inspirant des bonnes pratiques internationalement reconnues en matière de passation des marchés publics. Cette exigence doit s'appliquer à **toutes les entités intervenant dans la mise en œuvre, y compris les entités jouant un rôle d'intermédiaire** dans le déboursement final des fonds.

Il s'agit ainsi de garantir l'efficacité dans l'utilisation des fonds restitués, ainsi que l'intégrité et l'efficacité du processus de restitution. Une mise en concurrence effective permet d'**éviter les conflits d'intérêts, le favoritisme, les surcoûts injustifiés**, qui constituent autant de brèches créant des risques de malversation, de détournement et de corruption.

Etape n°4 : Suivi de la mise en œuvre et évaluation du processus de restitution

Cette étape, au même titre que l'étape 3, est **essentielle pour garantir et mesurer l'intégrité et l'efficacité du processus de restitution** et le respect, tout au long du processus, des

principes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité. Elle revêt une importance essentielle à la fois pour le pays d'origine et pour le pays d'accueil des avoirs.

Une fois que les entités récipiendaires reçoivent les fonds, l'attention doit être tournée vers la mise en œuvre des projets ou programmes financés. Là encore, le risque de détournement et de malversation est très élevé, dans la mesure où **la mise en œuvre correspond au moment où les fonds restitués sont effectivement dépensés**. En pratique, cela signifie que les autorités du pays d'origine se dessaisissent définitivement des fonds, qui « disparaissent » dans la matérialisation des projets ou programmes choisis.

Le suivi de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et l'évaluation du processus de restitution dans son ensemble doivent permettre aux autorités du pays d'origine et du pays d'accueil de **s'assurer que les fonds sont effectivement dépensés pour réaliser les programmes ou projets choisis et atteindre les objectifs du processus de restitution, qu'aucun détournement ou aucune malversation n'affecte les dépenses effectuées, que les résultats attendus et objectifs poursuivis sont effectivement atteints aux échéances prévues et, dans le cas contraire, que les constats pertinents sont réalisés et que des mesures correctives adaptées sont prises en temps utile pour atteindre ces résultats et objectifs**.

Ainsi, le suivi et l'évaluation, qui doivent être transparents et permettre une inclusion de la société civile, ont une double fonction : **composante essentielle de la redevabilité du processus de restitution, ils visent également à améliorer la performance des programmes ou projets financés et tirer des enseignements de l'expérience de restitution**.

Compte tenu de ce double objectif, le suivi et l'évaluation doivent être pleinement intégrés dans le cycle des projets ou programmes et **être appréhendés par le pays d'origine et le pays d'accueil dès le début du processus de restitution**. Le suivi et l'évaluation sont en effet un élément clé du traçage des fonds, c'est pourquoi **aucun transfert de fonds ne devrait intervenir tant que les modalités de suivi et d'évaluation n'ont pas été définies**.

Si le suivi de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et l'évaluation du processus de restitution constituent deux composantes différentes de l'étape 4, ils peuvent en pratique être concomitants.

2. Présentation des indicateurs

S'appuyant sur les principes du GFAR, Transparency International France a choisi de mettre en avant trois principes fondamentaux, garants de l'intégrité et de l'efficacité du processus de restitution : les principes de **transparence**, de **redevabilité** et d'**inclusivité**.

Les principes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité doivent permettre de **garantir que chaque centime restitué bénéficie aux populations des pays d'origine des avoirs détournés et de répondre à l'objectif général de justice que poursuit la restitution des avoirs**.

Pour chacun de ces principes, Transparency International France a développé une série d'indicateurs permettant de mesurer le degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité à chacune des étapes du processus de restitution au moyen d'un code couleur :

Degré 3 : le processus de restitution est transparent, redevable et inclusif.

Degré 2 : le processus de restitution n'est pas assez transparent, redevable et inclusif.

Degré 1 : le processus de restitution n'est ni transparent, ni redevable ni inclusif.

Ce code couleur doit permettre d'évaluer les différents processus de restitution, passés et en cours ; ceci dans une démarche comparative devant permettre de tirer les leçons des succès et échecs, afin de dégager les bonnes pratiques dont pays d'accueil et pays d'origine peuvent utilement s'inspirer pour les futures restitutions.

Pour **chaque étape**, il convient de lire chacun des principes et ses indicateurs en conjonction avec les autres. En effet, **transparence, redevabilité et inclusivité se renforcent mutuellement**. Dans la mesure où certaines étapes du processus de restitution peuvent se chevaucher, un indicateur élaboré pour une étape en particulier doit être mis en perspective avec d'autres indicateurs prévus pour les autres étapes du processus. **Les indicateurs doivent ainsi être lus de façon dynamique**, ce qui permet de conjuguer différentes pratiques en fonction des circonstances particulières à chaque cas, et, au besoin, de les adapter, en veillant à se rapprocher le plus possible des meilleures pratiques exposées au Chapitre III.

A chaque série d'indicateurs correspond un objectif précis et adapté à l'étape du processus de restitution en cause.

Une liste de **sources de vérification** permet de savoir où peuvent être trouvées les informations nécessaires permettant de mesurer le degré d'application de chaque indicateur et si l'objectif visé a été atteint.

Les indicateurs des principes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité reposent pour chacun de ces principes sur la **prise en compte de différents paramètres essentiels**, identifiés ci-après.

TRANSPARENCE

Le degré de transparence d'un processus de restitution peut se mesurer à l'aune des trois paramètres suivants :

- **Modalités d'accès à l'information** : Le public a-t-il accès à l'ensemble de l'information relative au processus de restitution ? Selon quelles modalités ? L'information est-elle accessible de manière lisible et compréhensible ?

L'accès du public à l'information est une condition essentielle de la transparence du processus de restitution. La redevabilité et l'inclusivité du processus de restitution sont également tributaires des modalités selon lesquelles le public a accès à l'information.

- **Niveau de détail de l'information accessible au public** : Quelles sont les catégories d'informations accessibles au public ? Avec quel degré de précision ?

Ce paramètre permet de donner un aperçu des catégories de données concrètes pouvant être mises à la disposition du public pour une transparence plus ou moins complète.

- **Délai et fréquence de publication** : A quel moment l'information est-elle accessible au public ?

Cette question est centrale pour évaluer le degré de transparence du processus de restitution, mais aussi pour mesurer le degré de redevabilité et d'inclusivité. En effet,

une consultation en temps utile permet notamment à la société civile d'apporter une contribution effective au processus de restitution et de se saisir, au moment opportun, des mécanismes de redevabilité mis en place.

REDEVABILITÉ

Le degré de redevabilité d'un processus de restitution peut se mesurer à l'aune des trois paramètres suivants :

- **Planification et formalisation du processus de restitution** : De quoi les acteurs du processus de restitution sont-ils redevables ?

Afin de définir sur quoi portera la redevabilité, il est nécessaire que les objectifs - intermédiaires et finaux - du processus soient établis dès les premières étapes. Ces objectifs doivent être également définis en amont (*i.e.* en l'espèce, quels sont les objectifs poursuivis par un processus donné de restitution ?). Un processus de restitution redevable passe également par une formalisation de celui-ci : des procédures claires, rendues publiques en amont, devraient être mises en place à chaque étape, contribuant également renforcer la transparence du processus (en facilitant notamment le traçage des fonds) et la capacité d'action de la société civile.

- **Répartition des rôles** : Qui est redevable de la restitution ? A qui la société civile peut-elle s'adresser concrètement pour toute demande relative à la restitution ?

La redevabilité d'un processus de restitution suppose que chacun des acteurs intervenant au cours du processus soit clairement identifié, que les rôles et responsabilités soient précisément répartis.

- **Responsabilités et recours** : Est-il possible de signaler les éventuelles défaillances ? En cas de défaillance, des recours et des mesures correctives sont-ils prévus ? De quelle nature sont-ils et qui concernent-ils ?

Le degré de redevabilité d'un processus de restitution s'évalue à l'aune des mécanismes mis en place pour prévenir et sanctionner d'éventuelles défaillances. La redevabilité nécessite que ces mécanismes soient réellement dissuasifs - et, le cas échéant, correctifs - et spécifiques aux enjeux de la restitution, étant entendu que les mécanismes de responsabilité de droit commun continuent à s'appliquer.

INCLUSIVITÉ

Le degré d'inclusivité d'un processus de restitution peut se mesurer à l'aune des trois paramètres suivants :

- **Capacité d'action** : Quels sont les moyens dont la société civile dispose pour participer de façon effective au processus de restitution ? Dispose-t-elle de moyens (humains, financiers) suffisants pour mener ses actions ?

La capacité d'action des organisations de la société civile dépend en premier lieu de leur accès en temps utile aux informations et documents pertinents, comme développé ci-avant. La capacité d'action des organisations de la société civile dépend également des ressources dont elles disposent et de leur indépendance vis-à-vis du pouvoir en place.

- **Modalités de participation** : Dans quelle mesure la société civile est-elle intégrée au processus de restitution ? Est-elle simplement consultée, ou est-elle réellement impliquée ? A partir de quelle étape du processus de restitution ?

Ce paramètre permet de mesurer le degré d'inclusion de la société civile au regard des procédés mis en place par le pays d'origine et le pays d'accueil des avoirs pour recueillir et prendre en compte les voix émanant de la société civile et impliquer ses organisations.

- **Critères de sélection** : Selon quels critères les représentants de la société civile participant au processus de restitution sont-ils sélectionnés ?

Cet indicateur permet de mesurer le degré de légitimité des représentants de la société civile associés au processus de restitution. En pratique, plus les personnes et organisations concernées ont été sélectionnées en fonction de critères et selon des procédures objectifs, clairs et transparents, plus elles sont légitimes et susceptibles d'être réellement représentatives de la société civile. A l'inverse, le fait d'être sélectionnées à la discrétion des autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil ne permet pas de garantir la légitimité de leur contribution.

Les différents indicateurs exposés ci-après reflètent, pour chaque principe, ces différents paramètres.

02

INDICATEURS



Etape n°1 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité durant la négociation entre Etats des modalités de restitution

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Objectifs	→ Les acteurs non-gouvernementaux et le public en général sont informés des principales étapes du calendrier des négociations, des informations essentielles sur la nature des avoirs confisqués donnant lieu à restitution et ont accès, le cas échéant, aux accords <i>ad hoc</i> de restitution conclus à l'issue des négociations.	→ A l'issue des négociations, les modalités de restitution, les rôles et les responsabilités des autorités du pays d'accueil et du pays d'origine, les objectifs du processus de restitution ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation sont clairement définis.	→ La société civile et le grand public ont accès sans délai aux informations. Leurs préoccupations et suggestions sont prises en compte. La société civile est également associée aux négociations en vue de la conclusion des accords <i>ad hoc</i> de restitution.
Sources de vérification	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de confiscation • Accords <i>ad hoc</i> de restitution (e.g. MoU, etc.) • Communiqués de presse et autres publications similaires du pays d'accueil et du pays d'origine concernant les négociations et la conclusion des accords <i>ad hoc</i> de restitution 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords <i>ad hoc</i> de restitution (e.g. MoU, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Document de consultation publique en ligne • Rapport de synthèse à l'issue de la consultation publique • Appel à candidatures destiné aux OSC pour leur participation à la négociation • Communiqués de presse et autres publications similaires du pays d'accueil et du pays d'origine concernant les négociations et la conclusion des accords <i>ad hoc</i> de restitution
Degré 3	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations sont accessibles en source ouverte de manière centralisée, sur un site ou une page web dédiés, accessible à la fois depuis le pays d'origine et depuis le pays d'accueil, au moins dans la langue du pays d'origine et dans la langue du pays d'accueil des avoirs, et par défaut – c'est-à-dire sans devoir formuler une requête. • Les informations essentielles sur l'affaire (e.g. nature de l'affaire, décision de confiscation, identité des personnes physiques et morales impliquées, avoirs en cause, chefs d'accusation, etc.), le cadre général de restitution, la documentation relative au partage des fonds (y compris le montant des dépenses raisonnables déduites par l'Etat d'accueil, le cas échéant) et la documentation relative aux modalités de restitution (montant précis des avoirs confisqués, calendrier du processus de restitution, choix de l'affectation finale des fonds, modalités de suivi et contrôle des fonds, etc.), sont publiés dès que le cadre de restitution a été défini et que les décisions sont prises. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les objectifs intermédiaires et finaux du processus de restitution ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation sont déterminés à l'issue de la phase de négociation. • Le rôle des autorités gouvernementales impliquées dans le processus de restitution ainsi que l'étape à partir de laquelle elles interviennent sont clairement définis. Des points de contact sont désignés au sein des différentes autorités intervenantes. • L'Etat d'accueil comme l'Etat d'origine des avoirs doivent répondre, le cas échéant, des irrégularités identifiées au cours du processus de restitution. Lorsque des accords <i>ad hoc</i> de restitution sont conclus à l'issue des négociations, ceux-ci comprennent des clauses aux termes desquelles tout soupçon d'irrégularité ou de non-respect des principes du GFAR entraînera la suspension du transfert des avoirs. 	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile a accès à l'ensemble de la documentation relative à la restitution sans délai et tout au long du processus de restitution. • Un dialogue à « quatre voix » (pays d'accueil des avoirs, pays d'origine des avoirs, OSC du pays d'accueil, OSC du pays d'origine) est mis en place. • Les autorités du pays d'accueil et du pays d'origine sélectionnent de manière transparente une ou plusieurs OSC associées aux négociations, en accord avec les meilleures pratiques en matière de sélection d'acteurs issus de la société civile¹⁰.

¹⁰ Cf. Encadré n°3, p. 39.

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Degré 2	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à l'ensemble des informations est restreint aux parties prenantes uniquement. • Seules les informations générales sur le cadre de restitution font l'objet d'une publication (Etats parties, montant des sommes restituées, bref rappel des chefs de condamnation, etc.), peu de temps avant le transfert des fonds ou à la fin du processus de restitution. Les négociations ne font l'objet d'aucune publicité pendant qu'elles sont en cours. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seules les grandes lignes du suivi et de l'évaluation sont définies à l'issue des négociations. • Seules les autorités principales du pays d'origine et du pays d'accueil intervenant dans la restitution sont identifiées. Aucun point de contact n'est désigné au sein des différentes autorités intervenantes. • Le pays d'origine et le pays d'accueil n'adoptent aucune disposition concernant leur responsabilité réciproque et pour la suspension du processus de restitution en cas d'irrégularité ou de non-respect des principes du GFAR, voire incluent dans les accords <i>ad hoc</i> de restitution une clause excluant expressément leur responsabilité. 	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile n'est informée que sur le seul cadre général de la restitution et seulement après la conclusion des accords <i>ad hoc</i> de restitution. • Les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil auditionnent les OSC de leur choix sur des points limités, en vue de la conclusion des accords <i>ad hoc</i> de restitution. Les OSC auditionnées sont sélectionnées à leur totale discrétion, sans aucune transparence quant aux critères pris en compte.
Degré 1	Les négociations se déroulent à huis clos, sans que la société civile en soit informée et sans qu'elle puisse avoir accès aux actes qui en découlent.	Les rôles et responsabilités, ainsi que les modalités du processus de restitution, ne sont pas définis. Aucun mécanisme de redevabilité spécifique n'est mis en place, et l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine des avoirs incluent dans les accords <i>ad hoc</i> de restitution une clause excluant expressément leur responsabilité.	La société civile n'a aucun rôle dans les négociations et n'est pas entendue.

Etape n°2 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité au moment de l'identification des besoins et de la sélection des projets ou programmes récipiendaires

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Objectifs	➔ La société civile et le grand public ont accès sans délai aux informations et à la documentation relatives au processus de sélection de projets ou programmes spécifiques auxquels les fonds restitués seront attribués.	➔ Les fonds sont attribués à des projets ou programmes spécifiques au terme d'un processus de sélection répondant aux plus hautes exigences de transparence, d'équité et d'impartialité, reposant sur des critères objectifs permettant de garantir que les besoins et les attentes des populations affectées ont été pris en compte.	➔ Les modalités de sélection des projets et programmes récipiendaires garantissent la participation de la société civile et permettent de s'assurer que les besoins et les attentes des populations affectées concernant l'utilisation des fonds restitués ont été pris en compte.
Sources de vérification	<ul style="list-style-type: none"> Document de consultation pour l'identification des besoins et la sélection des projets ou programmes récipiendaires Rapport de synthèse sur les réponses et propositions reçues Décisions de sélection 	<ul style="list-style-type: none"> Document de consultation pour l'identification des besoins et la sélection des projets ou programmes récipiendaires Rapport de synthèse sur les réponses et propositions reçues Décisions de sélection 	<ul style="list-style-type: none"> Document de consultation pour l'identification des besoins et la sélection des projets ou programmes récipiendaires Rapport de synthèse sur les réponses et propositions reçues
Degré 3	<ul style="list-style-type: none"> Les informations sont accessibles selon les mêmes modalités que celles décrites au titre de l'Etape 1, Degré 3. Toutes les informations et la documentation concernant la sélection des projets ou programmes récipiendaires, y compris le budget total alloué à chaque projet ou programme, sont publiés en temps réel et tout au long du processus de sélection. 	<ul style="list-style-type: none"> La sélection des projets ou programmes récipiendaires se fait à la suite de l'organisation d'une consultation publique permettant d'identifier les besoins et attentes des populations affectées, organisée conformément aux meilleures pratiques en la matière¹¹, et à l'occasion de laquelle la société civile peut soumettre des propositions. Tous les acteurs intervenant dans la sélection des projets sont clairement identifiés. Des points de contact sont désignés auprès de ces différents acteurs. Les parties prenantes ont la possibilité de former un recours en cas d'irrégularité – telle que l'existence de conflits d'intérêt – dans le processus de sélection des projets ou programmes récipiendaires¹². 	<ul style="list-style-type: none"> La société civile et le grand public dans le pays d'origine et/ou, lorsque les circonstances le justifient, dans le pays de destination, sont consultés en amont de la sélection des projets ou programmes récipiendaires, afin de déterminer les attentes et les besoins des populations affectées. La consultation est organisée en accord avec les meilleures pratiques en matière de consultation publique¹³ et permet d'identifier les populations directement affectées par les infractions. La consultation est organisée suffisamment en amont pour permettre à la société civile de soumettre des propositions pour l'affectation des fonds restitués. Elle précise de façon claire et compréhensible les critères objectifs pris en compte pour la sélection.

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Degré 2	<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'ensemble des informations est restreint aux parties prenantes uniquement. Seul un compte-rendu informant le public du choix des projets ou programmes récipiendaires, contenant une brève présentation des projets ou programmes et les principales étapes de mise en œuvre, est publié au commencement de la mise en œuvre. 	<ul style="list-style-type: none"> Le pays d'origine choisit discrétionnairement les projets ou programmes récipiendaires, en concertation avec le pays d'accueil, sans que les critères de sélection soient rendus publics. Seules les autorités principales intervenant dans la sélection des projets ou programmes récipiendaires sont identifiées. Aucun mécanisme de redevabilité spécifique n'est mis en place pour garantir que les projets ou programmes récipiendaires soient sélectionnés selon des critères objectifs. 	<ul style="list-style-type: none"> Aucune consultation publique n'est organisée. L'association des OSC se limite à l'audition de certaines OSC sélectionnées à la discrétion du pays d'origine et du pays d'accueil des avoirs, sans aucune transparence quant aux critères pris en compte.
Degré 1	Les conditions d'attribution des fonds à des projets ou programmes spécifiques ne font l'objet d'aucune publication.	L'attribution des fonds aux projets ou programmes récipiendaires n'est pas formalisée dans le cadre d'une procédure et les rôles et les responsabilités à cet égard ne sont pas définis. Le pays d'origine des avoirs choisit les projets ou programmes récipiendaires de façon totalement discrétionnaire, sans qu'aucun mécanisme de redevabilité spécifique soit mis en place pour garantir une sélection selon des critères objectifs.	La société civile et le grand public ne sont pas consultés pour la sélection des projets et programmes récipiendaires.

¹¹ Cf. Encadré n°2, p. 37 et Encadré n°7 p. 48.

¹² Cf. Encadré n°7, p. 48 et Encadré n°15, p. 66.

¹³ Cf. Encadré n°2, p. 37 et Encadré n°7, p. 48.

Etape n°3 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité au moment de la sélection des entités récipiendaires et de l'allocation des fonds

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Objectifs	→ La société civile et le grand public ont accès à l'ensemble des informations et de la documentation concernant le décaissement et l'allocation des fonds restitués.	→ Le processus d'allocation des fonds et de mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires garantit la meilleure utilisation possible des fonds restitués, permet une identification claire de tous les acteurs impliqués et inclut des mécanismes adéquats pour prévenir les éventuelles irrégularités et y remédier, le cas échéant.	→ La société civile peut remplir son rôle de gardien de l'intégrité du processus de restitution et est à même de contrôler la régularité de la procédure d'allocation des fonds.
Sources de vérification	<ul style="list-style-type: none"> Appels d'offres Décisions d'attribution Contrats conclus Communiqués de presse et autres publications similaires du pays d'origine et du pays d'accueil concernant l'allocation des fonds 	<ul style="list-style-type: none"> Appels d'offres Décisions d'attribution Contrats conclus 	<ul style="list-style-type: none"> Appels d'offres Décisions d'attribution Contrats conclus Communiqués de presse et autres publications similaires du pays d'origine et du pays d'accueil concernant l'allocation des fonds
Degré 3	<ul style="list-style-type: none"> Les informations sont accessibles selon les mêmes modalités que celles décrites au titre de l'Etape 1, Degré 3. Toutes les informations et la documentation concernant la procédure d'appel d'offres et d'attribution (y compris les raisons pour lesquelles les offres retenues ont été considérées comme étant les meilleures) et les contrats en résultant sont publiés tout au long du processus de sélection des entités récipiendaires et de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires 	<ul style="list-style-type: none"> Les fonds restitués sont alloués aux entités récipiendaires chargées de mettre en œuvre les projets ou programmes récipiendaires à la suite d'un appel d'offres présentant les garanties d'une réelle mise en concurrence, en accord avec les meilleures pratiques en matière de passation des marchés publics¹⁴. Tous les acteurs intervenant dans la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, y compris, au sein du pays d'origine et du pays d'accueil, les autorités responsables de la sélection des entités récipiendaires et du décaissement des fonds, sont clairement identifiés. Des points de contact sont désignés auprès de ces différents acteurs. Les parties prenantes ont la possibilité de former un recours en cas d'irrégularité dans le processus d'allocation des fonds (y compris dans le cadre des appels d'offres)¹⁵. Aucun transfert de fonds ne peut intervenir tant que les modalités de suivi et de contrôle n'ont pas été définies. 	<ul style="list-style-type: none"> La société civile et le grand public ont accès à toutes les informations et la documentation concernant l'allocation des fonds, afin de pouvoir effectuer un contrôle et signaler toute irrégularité potentielle. Les OSC ont la possibilité de se porter candidates dans le cadre des appels d'offres pour sélectionner les entités récipiendaires chargées de mettre en œuvre les projets ou programmes récipiendaires, dans les mêmes conditions et selon les mêmes exigences que celles prévues pour les autres candidats.

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Degré 2	<ul style="list-style-type: none"> L'accès à l'ensemble des informations est restreint aux parties prenantes uniquement. Seuls les appels d'offres sont publiés. L'identité des entités récipiendaires des fonds est divulguée au début de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Les entités récipiendaires des fonds sont sélectionnées au terme d'un appel d'offres piloté exclusivement par les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil pour mettre en œuvre les projets que celles-ci ont choisis. Seuls les acteurs principaux intervenant dans l'attribution des fonds (autorités étatiques) et la mise en œuvre des projets financés (entités récipiendaires) sont identifiés. Aucun mécanisme de redevabilité spécifique n'est mis en place. 	<ul style="list-style-type: none"> La société civile et le grand public n'ont accès qu'à une information très limitée et seulement après le début de la mise en œuvre des projets, ce qui ne leur permet pas de soulever d'éventuelles irrégularités en temps utile pour y remédier. Les OSC ne sont pas autorisées à se porter candidates aux appels d'offres pour la sélection des entités récipiendaires des fonds.
Degré 1	Les conditions d'allocation des fonds aux entités récipiendaires et de mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires ne font l'objet d'aucune publication.	L'allocation des fonds aux entités récipiendaires n'est pas formalisée dans le cadre d'une procédure et les rôles et responsabilités à cet égard ne sont pas définis. Le pays d'origine des avoirs choisit les entités récipiendaires de façon totalement discrétionnaire, sans qu'aucun mécanisme de redevabilité spécifique soit mis en place pour garantir une sélection selon des critères objectifs.	La société civile n'a pas accès à l'information nécessaire pour exercer son contrôle sur le processus d'allocation des fonds aux entités récipiendaires.

¹⁴ Cf. Encadré n°12, p. 60.

¹⁵ Cf. Encadré n°12, p. 60 et Encadré n°15, p. 66.

Etape n°4 : Degré de transparence, de redevabilité et d'inclusivité durant le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du processus de restitution

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Objectifs	<p>→ La société civile et le grand public ont accès à l'ensemble de la documentation relative au suivi et à l'évaluation et sont tenus informés de la progression et des résultats de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires.</p>	<p>→ Un processus de suivi et d'évaluation effectif, impartial et indépendant est planifié et mis en place, permettant de contrôler la réalisation des objectifs du processus de restitution. Un tel processus est assorti de mécanismes adéquats pour prévenir les éventuels problèmes et irrégularités intervenant dans la mise en œuvre des projets et y remédier, le cas échéant.</p>	<p>→ Les voix de la société civile et du grand public sont prises en compte dans le suivi et l'évaluation du processus de restitution et les OSC du pays d'origine et du pays d'accueil disposent de toutes les ressources nécessaires pour remplir leur propre rôle de suivi et d'évaluation du processus de restitution.</p>
Sources de vérification	<ul style="list-style-type: none"> • Appels d'offres pour la sélection des moniteurs et des évaluateurs • Décisions d'attribution • Contrats conclus • Mandats des moniteurs et des évaluateurs • Rapports de suivi intermédiaires et finaux • Rapports d'évaluation intermédiaires et finaux • Communiqués de presse et autres publications similaires du pays d'origine et du pays d'accueil concernant le suivi et l'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Appels d'offres pour la sélection des moniteurs et des évaluateurs • Contrats conclus • Mandats des moniteurs et des évaluateurs • Rapports de suivi intermédiaires et finaux • Rapports d'évaluation intermédiaires et finaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Appels d'offres pour la sélection des moniteurs et des évaluateurs • Contrats conclus • Mandats des moniteurs et des évaluateurs • Rapports de suivi intermédiaires et finaux • Rapports d'évaluation intermédiaires et finaux
Degré 3	<ul style="list-style-type: none"> • Les informations sont accessibles selon les mêmes modalités que celles décrites au titre de l'Etape 1, Degré 3. • Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil publient des communiqués de presse ou autres publications similaires, régulièrement et tout au long de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, afin de tenir la société civile et le grand public informés de leur progression et de leurs résultats. • L'ensemble de la documentation relative au transfert et à la gestion des fonds restitués, les modalités du processus de suivi et d'évaluation (y compris les modalités de sélection des moniteurs et évaluateurs), ainsi que les rapports de suivi et d'évaluation intermédiaires et finaux sont publiés sans délai et tout au long de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil planifient et mettent en œuvre un processus de suivi et d'évaluation impartial et indépendant conformément aux meilleures pratiques en matière de suivi et d'évaluation¹⁶, qui donne lieu à la publication, selon un calendrier déterminé en avance en fonction de la durée de mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, de rapports de suivi et d'évaluation intermédiaires et finaux. 	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile et le grand public ont accès à toutes les informations et la documentation concernant la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, ainsi que leur suivi et leur évaluation, afin de pouvoir effectuer leur propre contrôle et signaler toute irrégularité potentielle. Les OSC ont également accès aux sites pertinents.

¹⁶ Cf. Encadré n°17, p. 73 et Encadré n°18, p. 75.

	Transparence	Redevabilité	Inclusivité
Degré 3		<ul style="list-style-type: none"> • Les moniteurs et évaluateurs sont sélectionnés selon des critères permettant d'assurer leur impartialité et leur indépendance ainsi que la qualité et la fiabilité de leurs travaux¹⁷, à la suite de l'organisation d'appels d'offres présentant les garanties d'une réelle mise en concurrence, en accord avec les meilleures pratiques en matière de passation des marchés publics¹⁸, et sont redevables de leurs activités envers les parties prenantes¹⁹. • Les entités récipiendaires des fonds sont soumises à des sanctions spécifiques en cas d'irrégularités dans la mise en œuvre des projets constatées par les moniteurs (e.g. suspension du financement, remboursement de tout ou partie des fonds en cas de détournement par les entités récipiendaires, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile et le grand public ont la possibilité de soulever tout problème ou toute irrégularité rencontrés à l'occasion de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires en actionnant un mécanisme de traitement des réclamations et signalements disponible tout au long de la mise en œuvre, mis en place conformément aux meilleures pratiques en la matière²⁰. • Les voix de la société civile et du grand public, en particulier celles des populations directement affectées, sont prises en compte dans le suivi et l'évaluation de l'impact des projets ou programmes récipiendaires, conformément aux meilleures pratiques en matière de suivi et d'évaluation²¹. • Les OSC ont la possibilité de se porter candidates dans le cadre des appels d'offres pour la sélection des moniteurs et des évaluateurs, dans les mêmes conditions et selon les mêmes exigences que celles prévues pour les autres candidats. Lorsqu'elles jouent un rôle formel dans le suivi et l'évaluation, les OSC se voient allouer une partie des fonds restitués pour l'accomplissement de leurs missions, étant entendu qu'elles devront rendre compte des dépenses effectuées au moyen de ces fonds.
Degré 2	<ul style="list-style-type: none"> • L'accès à l'ensemble des informations est restreint aux parties prenantes uniquement. • Seule la documentation relative au transfert et à la gestion des fonds restitués est publiée à la fin du processus de restitution, à l'exclusion des informations et de la documentation relative au processus de suivi et d'évaluation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil déterminent des modalités de suivi et d'évaluation, qui ne font l'objet d'aucune publication. • Les moniteurs et les évaluateurs sont sélectionnés à la discrétion des autorités du pays d'origine et du pays d'accueil et ont uniquement l'obligation de préparer un rapport final, qui n'est accessible qu'à ces autorités. • Aucun mécanisme de redevabilité spécifique n'est mis en place, ni à l'égard des moniteurs et évaluateurs, ni à l'égard des entités récipiendaires des fonds. 	<ul style="list-style-type: none"> • La société civile et le grand public n'ont accès qu'à une information très limitée et seulement à la fin du processus de restitution, ce qui ne leur permet pas de soulever d'éventuels problèmes ou irrégularités en temps utile pour y remédier. • Le processus de suivi et d'évaluation demeure opaque pour la société civile et celle-ci n'a pas l'occasion de faire entendre sa voix. • Les OSC n'ont pas la possibilité de se porter candidates pour la sélection des moniteurs et évaluateurs.
Degré 1	<p>La mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires, leur suivi et leur évaluation ne font l'objet d'aucune publication.</p>	<p>Le suivi de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et l'évaluation du processus de restitution ne sont pas formalisés dans le cadre d'une procédure. Ils relèvent exclusivement de la compétence des autorités du pays d'origine, sans garanties d'indépendance et d'impartialité et sans que des mécanismes de redevabilité spécifiques soient mis en place.</p>	<p>La société civile n'a pas accès à l'information nécessaire pour effectuer un suivi de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et une évaluation du processus de restitution. Les voix de la société civile et du grand public ne sont pas entendues ni prises en compte dans le suivi et l'évaluation réalisés par les autorités du pays d'origine.</p>

¹⁷ Cf. Encadré n°17, p. 73 et Encadré n°18, p. 75.

¹⁸ Cf. Encadré n°12, p. 60.

¹⁹ Cf. Encadré n° 17, p. 73 et Encadré n° 18, p. 75.

²⁰ Cf. Encadré n°15, p. 66

²¹ Cf. Encadré n° 17, p. 73 et Encadré n° 18, p. 75.

03

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE RESTITUTION DES AVOIRS

A chacune des étapes du processus de restitution, les décideurs publics et praticiens peuvent s'appuyer sur une série de bonnes pratiques tirées de l'étude des expériences passées en matière de restitution ou s'étant imposées dans des domaines confrontés à de fortes exigences de transparence et de redevabilité.



COMMENT ASSURER LE TRAÇAGE DES FONDS ?

Il est primordial que les sommes d'argent destinées à être rendues aux populations des pays d'origine ne soient pas confondues avec d'autres fonds au sein du budget 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 de services publics de base. Quand bien même ils auraient été confisqués par les juridictions du pays d'accueil, ces avoirs n'appartiennent pas au pays d'accueil des avoirs. Ils ne peuvent donc être restitués sous forme de dons, encore moins de prêts.

Si l'affectation finale des avoirs détournés 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 du processus 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.

Une fois confisqués, les fonds d'origine illicite doivent donc être **isolés du budget général de l'Etat d'accueil, en étant par exemple consignés sur un compte spécial ou une ligne budgétaire dédiée, 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,** et 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 et de restituer les fonds le plus rapidement et le plus efficacement possible.

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 du pays d'origine ne doit pas se traduire par une baisse consécutive de son budget accordé au titre de l'aide au développement.

Les fonds restitués doivent également être traçables dans le budget général de l'Etat d'origine, le cas échéant. En effet, les expériences de restitution montrent que la possibilité de distinguer les fonds restitués des autres sommes abondant le budget de l'Etat d'origine est nécessaire pour **vérifier que ceux-ci sont effectivement utilisés pour mettre en œuvre les projets ou programmes récipiendaires des fonds.** A l'inverse, l'absence de traçabilité de ces fonds après leur transfert au pays d'origine augmente les risques de malversation et de détournement, dans la mesure où les fonds restitués sont amenés à « disparaître » en se fondant avec les autres sommes abondant le budget de l'Etat d'origine, et il s'avère alors impossible de retracer leur utilisation *a posteriori*.



IDÉE REÇUE #1

ENCADRÉ N°1

RESTITUTION = AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

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 biens mal acquis 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 et 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 détournés²².

Le processus 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, mais de l'argent détourné ou des produits de la corruption blanchis. Ils ne sauraient donc être comptabilisés au titre de l'aide publique au développement du pays d'accueil des avoirs ni alimenter les recettes du budget de l'Etat d'accueil.

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, tant le pays d'accueil que le pays d'origine des avoirs s'émancipent du regard scrutateur des médias et de la société civile,** et bénéficient 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 la mise en place de certaines garanties,** telles que l'implication d'une société civile indépendante dans le processus de restitution.

Plusieurs organisations non gouvernementales ont dénoncé l'opacité du processus de restitution de près de 49 millions de dollars par la Suisse au Kazakhstan, 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 publique suisse au développement. Des conséquences négatives en ont résulté : en raison de cette stratégie de communication, le contrôle opéré par les médias et la société civile sur l'utilisation des fonds n'a pu être que limité, et l'opacité du processus de restitution a fait obstacle au traçage des fonds restitués et ouvert la voie à une utilisation contestable d'une partie de ceux-ci²³.

²² Objectif de développement durable n°16.4 : « 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. »

²³ Cf. Etude de cas « Suisse - Kazakhstan (2011 - aujourd'hui) : 48,8 millions de dollars restitués », p. 107.

COMMENT INCLURE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION ?

En matière de gouvernance publique, associer les OSC aux processus de prise de décision et à l'évaluation de l'impact des politiques publiques est une bonne pratique reconnue depuis longtemps²⁴.

En matière de restitution, l'association des OSC est essentielle pour s'assurer que les fonds restitués soient effectivement utilisés dans l'intérêt des populations affectées. L'association des OSC au processus de restitution doit permettre d'identifier les besoins des populations affectées et de faire en sorte que les représentants de la société civile prennent part au processus décisionnel concernant l'utilisation des fonds restitués. Associer les OSC au processus de restitution contribue, *in fine*, à accroître la légitimité du processus de restitution, à susciter un consensus autour des projets sélectionnés pour recevoir les fonds restitués, et plus généralement à renforcer la confiance du public dans les institutions.

Dans le cadre du processus de restitution, l'inclusion de la société civile passe par la **consultation du public**, mais aussi, lorsque cela s'avère pertinent, par des **formes d'implication plus étroite**, permettant une **véritable participation des représentants de la société civile dans l'élaboration des modalités de la restitution**.

L'association des OSC est pertinente à plusieurs étapes du processus de restitution :

- **En amont de la préparation de l'accord *ad hoc* de restitution** par l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil, afin d'identifier les attentes de la société civile concernant le déroulement du processus de restitution.
- **Au stade de la sélection des projets récipiendaires**, afin d'identifier plus précisément les besoins des populations affectées que les autorités compétentes devront prendre en compte dans le choix définitif de l'affectation des fonds restitués, et permettre aux OSC de faire des propositions quant à la façon d'utiliser les fonds²⁵.



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°2

...EN MATIÈRE DE CONSULTATION PUBLIQUE

Lorsque les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil consultent le public, elles veillent à prendre en compte plusieurs principes et bonnes pratiques :

- **Efficacité** : La consultation publique ne doit pas être un exercice purement formel organisé pour donner l'apparence d'un processus de restitution inclusif. Au contraire, la consultation publique doit être organisée *ex ante*, avant que des décisions ne soient prises sur les sujets soumis à consultation, afin que les contributions de la société civile soient susceptibles d'influencer ces décisions. La consultation doit en outre être ouverte pendant un temps suffisant²⁶.

De plus, pour que la consultation soit efficace, il est important que les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil fournissent au public consulté la documentation nécessaire à l'expression de propositions éclairées. Dans le cadre du processus de restitution, cet accès devrait être garanti par les obligations d'information au titre du respect du principe de transparence, le public consulté devant notamment avoir accès, en amont, aux éléments de contexte concernant l'affaire, à la décision de confiscation, au montant total des avoirs restitués, etc.

- **Inclusivité** : La consultation doit être la plus inclusive possible. S'agissant spécifiquement d'un processus de restitution, le choix sera fait d'une consultation ouverte de la société civile du pays d'origine et du pays d'accueil.

- **Visibilité** : Toutes les personnes souhaitant participer à la consultation doivent être informées de l'organisation de cet exercice, des délais et des modalités pour soumettre leur contribution. Les autorités du pays d'origine et celles du pays d'accueil veilleront donc à accompagner l'organisation de la consultation de la communication pertinente en amont, afin que leurs populations respectives en soient informées.

- **Accessibilité** : Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil doivent s'assurer que les méthodes de consultation choisies soient adaptées à l'audience visée. Le cas échéant, il devra être remédié aux difficultés que pourraient rencontrer certains groupes de population peu entendus dans l'accès à la consultation. A cet égard, l'organisation d'une consultation ouverte sur Internet offre une opportunité intéressante de toucher un vaste public et devrait être privilégiée. Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil devront toutefois veiller, en fonction de circonstances propres à chaque cas, que la « fracture numérique » ne prive pas certaines parties prenantes de la possibilité de s'exprimer.

²⁴ En 2012, le Conseil de l'OCDE recommandait aux Etats membres d'« adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne » : OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires* (2012), Recommandation n° 2.

Selon les Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire concernant l'analyse d'impact de la réglementation, « la consultation et l'association des usagers peuvent fournir des informations importantes sur la faisabilité des propositions, les alternatives envisagées et le degré d'acceptabilité du projet. » : OCDE, *Analyse d'impact de la réglementation, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire* (2020), p. 30.

²⁵ Cf. Encadré n°7, p. 48.

²⁶ Selon les termes de la Commission européenne, « la fixation des délais de consultation doit répondre à un souci de maintien d'un équilibre raisonnable entre la nécessité de contributions suffisamment complètes et celle d'une prise de décision rapide ». La Commission retient un délai d'au moins 8 semaines pour la réception des réponses aux consultations publiques écrites comme norme minimale, étant entendu que les délais peuvent être allongés si nécessaire pour prendre en compte différentes circonstances. Cf. Commission européenne, Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final (2002), Norme D.

ENCADRÉ N°2 (SUITE)

• **Transparence** : La transparence de la consultation suppose non seulement que le public consulté soit informé de la tenue de la consultation, des délais et des modalités pour y contribuer et de l'identité du service chargé de la consultation, mais aussi que les réponses à la consultation – sous réserve du consentement de leurs auteurs au moment de la soumission, que les autorités compétentes veilleront à recueillir – et ses résultats soient rendus publics. Plus généralement, la transparence de la consultation exige également que les modalités de traitement de la consultation (notamment l'identité des autorités centralisant et analysant les réponses) et le processus décisionnel faisant suite à la consultation soient rendus publics, de même que les motifs fondant des décisions prises à la suite de la consultation.

Du point de vue du public consulté, la transparence exige également que les autorités chargées de centraliser et examiner les réponses soumises soient en mesure d'identifier leurs auteurs, afin notamment de savoir si ceux-ci représentent des intérêts particuliers. Néanmoins, chaque personne participant à la consultation doit pouvoir choisir de le faire de manière anonyme.

• **Clarté** : La clarté suppose que toute communication relative à la consultation, ainsi que le document de consultation lui-même, soient clairs et concis, et qu'ils incluent toute l'information nécessaire pour faciliter la soumission de réponses. Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil veilleront également, le cas échéant, à être transparent quant aux domaines dans lesquels des décisions ont déjà été prises, et dans lesquels le public consulté ne peut donc plus avoir d'influence.

• **Objectivité** : Les informations, opinions et propositions rassemblées au terme de la consultation doivent être centralisées et analysées promptement après la conclusion de la consultation et en toute objectivité. Il est recommandé de ne pas faire intervenir les décideurs dès l'analyse et l'interprétation préliminaires des réponses, et d'envisager de faire appel, le cas échéant, à des analystes de données externes. Lorsque des méthodes de pondération sont utilisées pour faciliter le processus de traitement et d'interprétation des données recueillies, cela doit être divulgué aux participants et aux décideurs qui s'appuieront sur les résultats de la consultation.

• **Publicité** : Le produit et les résultats de la consultation doivent être rendus publics, sous une forme accessible au public consulté, et ce dans un délai raisonnable après la conclusion de la consultation, dans la mesure du possible avant que les décisions ne soient prises. A cet égard, il est recommandé au pays d'origine et au pays d'accueil de préparer des rapports de synthèse présentant les résultats de la consultation, accessibles en source ouverte.

Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil pourront utilement s'inspirer notamment des bonnes pratiques exposées dans les sources suivantes :

- OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, (2012)
- OCDE, *Analyse d'impact de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire (2020)
- The Consultation Institute, *The Consultation Charter* (2017)
- Commission européenne, Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final (2002)
- Commission européenne, Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, SWD (2021) 305 final (2021), spéc. Chapitre II, « Stakeholder Consultation », ainsi que la *Better Regulation Toolbox* (2021) qui accompagne ces lignes directrices (spéc. *Chapitre 7, « Stakeholder Consultation », Outils 51 à 55*)



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°3

...EN MATIÈRE DE SÉLECTION DES REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE INTERVENANT DANS LA NÉGOCIATION DES ACCORDS AD HOC DE RESTITUTION

Lorsque les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil décident d'associer une ou plusieurs OSC au processus de négociation des accords *ad hoc* de restitution, elles veillent à **s'assurer de la légitimité des personnes et organisations sélectionnées pour représenter la société civile**.

A cet égard, les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil doivent prendre en compte plusieurs **bonnes pratiques de sélection des représentants de la société civile** et veiller notamment à :

- **Organiser un appel à candidatures**, en assurant une **large diffusion** parmi les réseaux de la société civile au moyen d'outils adéquats (sites internet, réseaux sociaux, etc.), publié au moins dans la langue du pays d'origine et dans la langue du pays d'accueil.
- **Définir des critères de sélection clairs et objectifs**, par exemple, le mandat, les compétences et l'expérience de l'OSC au regard des missions qui lui seront confiées, sa familiarité avec le cas, son indépendance vis-à-vis des Etats impliqués dans le processus de restitution, la reconnaissance des travaux de l'OSC, la possibilité pour l'OSC d'investir du temps dans les missions confiées et de maintenir un contact régulier avec les autres acteurs du processus, etc.
- **Confier l'examen des candidatures et la sélection à un comité de nomination indépendant**, qui organisera des entretiens avec les candidats présélectionnés et choisira les candidats finalement retenus au regard des critères précités. A l'issue du processus de sélection, **le comité de nomination devra publier un compte-rendu du processus de sélection**, accessible en source ouverte, et **dévoiler le nom des OSC sélectionnées**.
- **Prévoir un délai pour que les parties prenantes puissent contester une nomination** avant l'annonce définitive des nominations²⁷.
- **Prévoir une politique de financement** et les procédures y afférentes pour permettre aux OSC sélectionnées d'accomplir les missions qui leur sont confiées.

Une attention rigoureuse devra être portée à l'appel à candidatures qui devra a minima préciser le contexte et les missions pour lesquelles les OSC sont sélectionnées et les conditions générales de financement, préciser les types d'organisations pouvant se porter candidates, préciser les critères de sélection, indiquer clairement la façon dont les OSC candidates doivent soumettre leur candidature (e.g. par envoi des documents requis à une adresse email, via une plateforme, etc.), indiquer les documents qu'elles

²⁷ A cet égard, cf. Encadré n°15, p. 66.

ENCADRÉ N°3 (SUITE)

devront transmettre à l'appui de leur candidature (e.g. CV, lettre de motivation, formulaire de déclaration d'intérêts, lettres d'appui de la société civile, etc.), indiquer les langues dans lesquelles ces documents peuvent être soumis, prévoir un point de contact en cas de questions des candidats, décrire la procédure de sélection, et notamment préciser quelles sont les entités ou services intervenant dans la sélection, et préciser le calendrier du processus de sélection (date d'ouverture de l'appel à candidatures, date limite pour soumettre une candidature, période de présélection des candidats, période des entretiens des candidats présélectionnés, date d'annonce des nominations, délai pour contester les nominations, date d'annonce des nominations définitives, etc.).

Idéalement, les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil devront s'assurer que tous les éléments relatifs au processus de sélection soient aisément accessibles, de façon centralisée, sur une page web ou un onglet dédiés.

Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil pourront s'inspirer utilement des pratiques pour la sélection des représentants de la société civile au Conseil d'administration international de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE ou EITI) :

- [Processus de sélection des représentants pour la période 2016-2019](#)
- [Processus de sélection des représentants pour la période 2019-2022](#)

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°4

LES MODALITÉS DE SÉLECTION DES OSC PARTICIPANT AU PROCESSUS DE RESTITUTION, UN ENJEU DE LÉGITIMITÉ ET D'INTÉGRITÉ : LES LEÇONS TIRÉES DES RESTITUTIONS « KAZAKHSTAN I » ET « KAZAKHSTAN II »



²⁸ Cf. Etude de cas « Suisse - Etats-Unis - Kazakhstan (1999-2014) : 115 millions de dollars restitués », p. 111

ENCADRÉ N°4 (SUITE)

CONTEXTE

En 2003, à la suite d'une enquête du *Department of Justice* (DOJ) des Etats-Unis, James Giffen, un citoyen américain, a été mis en examen, notamment pour blanchiment d'argent et violation du *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), pour avoir versé des pots-de-vin à des agents publics kazakhs en vue de faciliter l'obtention par des sociétés pétrolières occidentales de droits de prospection pétrolière au Kazakhstan. Dès 1999, la Suisse et les Etats-Unis ont commencé des négociations pour le blocage des avoirs et pour leur utilisation subséquente. Les juges suisses, dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis, ont ordonné dès 1999 le blocage de 84 millions de dollars contenus sur des comptes bancaires suisses, dont le gouvernement kazakh revendiquait la propriété. En 2005, la Banque mondiale s'est jointe à ces négociations, en qualité d'intermédiaire et conseiller technique.

En 2007, le Kazakhstan, la Suisse et les Etats-Unis sont enfin parvenus à un accord et ont conclu un *memorandum of understanding* (MoU) prévoyant les modalités de restitution. Aux termes de l'accord, le déblocage des fonds dépendait de la mise en œuvre de trois programmes : le programme « BOTA », le *Public Finance Management Review* et l'adhésion du Kazakhstan à l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Les fonds restitués devaient être employés dans le cadre du seul programme BOTA, qui comportait 3 volets : un programme de transfert conditionnel d'argent, un programme de services sociaux et un programme d'aide à la scolarité.

UN RÔLE SANS PRÉCÉDENT DES OSC DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION

Les parties ont convenu que le programme BOTA serait mis en œuvre à travers une fondation philanthropique privée totalement indépendante du gouvernement kazakh, de ses agents et de toute personne qui y est associée, que ce soit à titre personnel ou au titre de relations d'affaires. Cette fondation était placée sous la supervision de la Banque mondiale. La fondation BOTA a ainsi été créée en 2008 par les gouvernements du Kazakhstan, de la Suisse et des Etats-Unis, ainsi que cinq citoyens kazakhs, pour recevoir et restituer au total plus de 115 millions de dollars d'avoirs associés à des faits de corruption.

De façon pour le moins inédite, bien qu'étant partie à l'accord *ad hoc* de restitution, le gouvernement kazakh a été entièrement tenu à l'écart des opérations de la fondation BOTA. Il n'avait pas accès aux fonds (versés directement et exclusivement à la fondation) et n'avait aucun pouvoir sur l'utilisation finale des fonds, puisqu'il ne siégeait pas au conseil d'administration.

Ainsi, **la recherche d'une totale indépendance de la fondation BOTA à l'égard du gouvernement kazakh et la composition du conseil d'administration de la fondation donnaient un rôle prééminent aux représentants de la société civile du pays d'origine des avoirs.**

Les OSC ont joué un rôle particulièrement important tant au stade de la mise en œuvre du programme, qu'au stade de son suivi et de son évaluation - la gestion de la fondation ayant été confiée à IREX et Save the Children, deux ONG internationalement réputées, indépendantes du gouvernement kazakh, sélectionnées au terme d'un appel d'offres, qui ont rendu un rapport de suivi et d'évaluation.

LA SÉLECTION DE REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE INDÉPENDANTS

L'accord *ad hoc* de restitution stipulait que BOTA devait être une organisation locale kazakhe créée par des personnalités locales et que des citoyens kazakhs siègeraient au conseil d'administration.

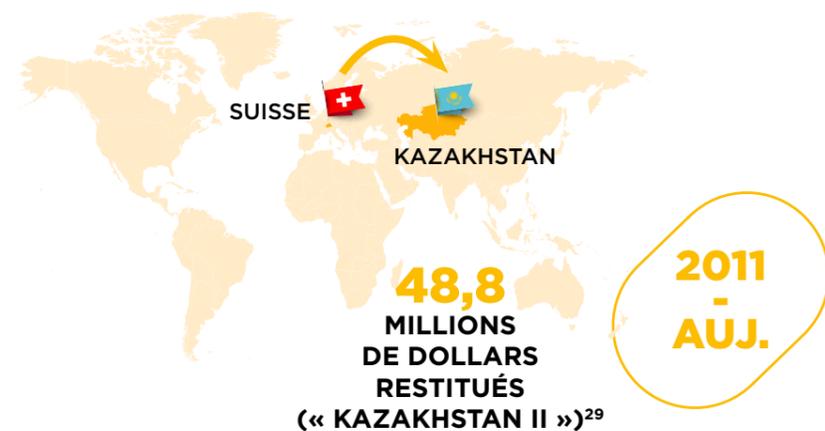
Aux termes de l'accord, les candidats au statut de « fondateur » devaient être complètement indépendants du gouvernement kazakh et devaient être des personnalités respectées de la communauté, de préférence reconnues pour leur soutien à la cause des enfants. Ces fondateurs étaient à leur tour chargés de proposer des candidats au conseil d'administration, en particulier des citoyens kazakhs, de préférence reconnus pour leur soutien à la cause des enfants.

Ainsi, **le conseil d'administration de la fondation BOTA, composé de sept membres, comprenait un représentant du gouvernement suisse et un représentant du gouvernement américain, ainsi que cinq citoyens kazakhs représentant la société civile.**

En définitive, les procédures de sélection des représentants de la société civile amenés à participer activement au processus de restitution, détaillées dans l'accord de restitution, ont permis d'assurer une réelle indépendance des personnes et OSC participantes vis-à-vis de l'Etat d'origine des avoirs.

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. Cela a notamment été rendu possible **grâce à la mise en œuvre de procédures de sélection garantissant la légitimité, l'indépendance et la compétence des membres de la société civile choisis pour participer au processus de restitution.**

A rebours de ce qui a été fait dans le cadre de la restitution « Kazakhstan I », la restitution par la Suisse de près de 50 millions de dollars dans le cadre de la restitution dite « Kazakhstan II », montre **qu'il ne suffit pas d'inclure formellement des OSC pour remplir la condition de l'inclusivité.**



²⁹ Cf. Etude de cas « Suisse - Kazakhstan (2011 - aujourd'hui) : 48,8 millions de dollars restitués », p. 107.

CONTEXTE

Dans le cadre d'une procédure pénale ouverte concernant des soupçons de blanchiment, les autorités suisses ont confisqué en **2011** des fonds d'une valeur de 48,8 millions de dollars. La procédure a abouti à la conclusion d'un accord transactionnel dans le cadre duquel les parties se sont mises d'accord sur la restitution des fonds au peuple kazakh³⁰. Les fonds restitués devaient financer des projets bénéficiant à la population kazakhe, dans les domaines de la politique pour la jeunesse et de l'efficacité énergétique.

En **décembre 2012**, la *Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)* a conclu un accord avec la Banque mondiale, qui a accepté de servir d'intermédiaire et de superviser la restitution des fonds. La SDC a transféré la somme de 48,8 millions de dollars sous la forme d'une subvention dans un *Trust Fund* de la Banque mondiale. La Banque mondiale a ensuite reversé cette somme au Kazakhstan pour financer, à parts égales, un programme d'efficacité énergétique (*Energy Efficiency Program*) et un programme pour la jeunesse (*Youth Corps Program*). En vertu de cet accord, les avoirs restitués ont été par la suite gérés par le gouvernement kazakh, sous le contrôle de la Banque mondiale, agissant en qualité de fiduciaire. Une série d'accords a été conclue, entre le Kazakhstan et la Banque mondiale d'une part (accords de financement), et la Banque mondiale et les entités chargées de la mise en œuvre des programmes d'autre part (accords de projet).

LA SÉLECTION D'OSC CONTRÔLÉES PAR LE GOUVERNEMENT, AU TERME D'UN APPEL D'OFFRES DONT LA RÉGULARITÉ EST CONTESTÉE

Le programme pour la jeunesse, qui a fait intervenir des OSC pour sa mise en œuvre, a suscité de vives préoccupations. L'objectif de ce programme était de promouvoir l'engagement communautaire des jeunes et le développement de leurs compétences à travers des programmes d'apprentissage fondés sur le service à la communauté.

Les OSC pouvaient participer à la gestion et à la mise en œuvre du programme en tant que coordinateur du programme – responsable de son administration –, et en tant qu'« organisations hôtes » ou groupes de jeunes recevant une subvention pour la mise en œuvre de projets. Il était prévu que le coordinateur du programme soit sélectionné à l'issue d'un appel d'offres supervisé par la Banque mondiale, et que les « organisations hôtes » ou groupes de jeunes soient sélectionnés après mise en concurrence, dans le respect des procédures approuvées par la Banque mondiale.

Une enquête menée par *Corruption and Human Rights Initiative*³¹ a relevé plusieurs irrégularités. **Les organisations sélectionnées pour participer au processus de restitution ne seraient pas réellement légitimes à représenter la société civile.** L'issue de l'appel d'offres organisé pour sélectionner le coordinateur de projet laisserait en effet planer **de nombreux doutes quant à la transparence et la régularité de la procédure de mise en concurrence, que l'opacité générale du processus de restitution a favorisés.** Sur trois candidats participants, **l'appel d'offres a été remporté par un consortium de trois OSC qui serait en réalité complètement contrôlé par le gouvernement, qualifié par des ONG de GONGO (Government-Organized Non-Governmental Organization).** La candidature déposée par l'ONG IREX, internationalement reconnue, faisant état d'une longue expérience et ayant fait ses preuves à l'occasion de la restitution « Kazakhstan I », n'a notamment pas été retenue. Le consortium serait guidé par l'organisation Congress of Youth, créée à l'initiative de l'ancien président Noursoultan Nazarbaïev, par ailleurs membre éminent du parti politique au pouvoir, et dont la fille aînée Dariga Nazarbaïeva est présidente.

³⁰ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « *La Suisse et la Banque mondiale signent un accord sur la restitution de valeurs patrimoniales kazakhes* » (21 décembre 2012).

³¹ Kristian Lasslett et Thomas Mayne (Corruption and Human Rights Initiative), *A Case of Irresponsible Asset Return? The Swiss-Kazakhstan \$48.8 million* (2019).

ENCADRÉ N°4 (SUITE)

LA SÉLECTION D'OSC CONTRÔLÉES PAR LE GOUVERNEMENT, AU TERME D'UN APPEL D'OFFRES DONT LA RÉGULARITÉ EST CONTESTÉE

Le programme pour la jeunesse, qui a fait intervenir des OSC pour sa mise en œuvre, a suscité de vives préoccupations. L'objectif de ce programme était de promouvoir l'engagement communautaire des jeunes et le développement de leurs compétences à travers des programmes d'apprentissage fondés sur le service à la communauté.

Les OSC pouvaient participer à la gestion et à la mise en œuvre du programme en tant que coordinateur du programme – responsable de son administration –, et en tant qu'« organisations hôtes » ou groupes de jeunes recevant une subvention pour la mise en œuvre de projets. Il était prévu que le coordinateur du programme soit sélectionné à l'issue d'un appel d'offres supervisé par la Banque mondiale, et que les « organisations hôtes » ou groupes de jeunes soient sélectionnés après mise en concurrence, dans le respect des procédures approuvées par la Banque mondiale.

Une enquête menée par *Corruption and Human Rights Initiative*³¹ a relevé plusieurs irrégularités. **Les organisations sélectionnées pour participer au processus de restitution ne seraient pas réellement légitimes à représenter la société civile.** L'issue de l'appel d'offres organisé pour sélectionner le coordinateur de projet laisserait en effet planer de nombreux doutes quant à la transparence et la régularité de la procédure de mise en concurrence, que l'opacité générale du processus de restitution a favorisés. Sur trois candidats participants, l'appel d'offres a été remporté par un consortium de trois OSC qui serait en réalité complètement contrôlé par le gouvernement, qualifié par des ONG de **GONGO (Government-Organized Non-Governmental Organization)**. La candidature déposée par l'ONG IREX, internationalement reconnue, faisant état d'une longue expérience et ayant fait ses preuves à l'occasion de la restitution « Kazakhstan I », n'a notamment pas été retenue. Le consortium serait guidé par l'organisation Congress of Youth, créée à l'initiative de l'ancien président Noursoultan Nazarbaïev et dont la fille aînée Dariga Nazarbaïeva, par ailleurs membre éminent du parti politique au pouvoir, est présidente.

DES SOUPÇONS DE DÉTOURNEMENTS ET DE FAVORITISME DANS L'UTILISATION DES FONDS RESTITUÉS

Selon l'enquête menée par *Corruption and Human Rights Initiative* au regard des rares données disponibles, il apparaît **que plusieurs dépenses somptuaires auraient été effectuées, ainsi que des dépenses pour la promotion du parti gouvernemental et pour attribuer des récompenses à l'aile jeunesse du parti au pouvoir. Les principales organisations subventionnées au titre du programme seraient contrôlées par le pouvoir en place, et pour certaines directement dirigées par des agents publics et politiciens fortement engagés pour soutenir le président.**

L'enquête de *Corruption and Human Rights Initiative* souligne en outre que, **dans la mesure où l'identité des personnes et organisations impliquées dans les poursuites en Suisse n'a pas été révélée, il est impossible de vérifier si des individus ou entités impliquées dans l'affaire ont bénéficié des fonds restitués, en violation du principe GFAR n°9** (« *Preclusion of benefit to offenders* » principe).

L'expérience des restitutions « Kazakhstan I » et « Kazakhstan II » illustre ainsi à la fois l'importance de l'inclusion de la société civile, qui légitime le processus de restitution et contribue à accroître la confiance du public dans celui-ci, et **la nécessité de ne pas inclure les OSC de façon purement formelle.** Ces deux expériences démontrent qu'il est nécessaire de **s'assurer de la légitimité des OSC sélectionnées. La participation d'OSC contrôlées par les gouvernements et régimes en place fait en effet peser d'importants risques sur l'intégrité et l'efficacité du processus de restitution.**



IDÉE REÇUE #2

ENCADRÉ N°5

IMPLIQUER UNE OSC DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION SUFFIT À COCHER LA CASE DE L'INCLUSIVITÉ

L'expérience des restitutions « Kazakhstan I » et « Kazakhstan II » montre qu'**une attention particulière doit être portée à l'indépendance des OSC sélectionnées**, notamment vis-à-vis des gouvernements de l'Etat d'origine et de l'Etat d'accueil.

L'acronyme « GONGO », correspondant littéralement à l'expression *Government-Organized Non-Governmental Organization*, est utilisé pour désigner une ONG créée et soutenue par le gouvernement pour faire avancer ses intérêts politiques, localement et à l'étranger, agissant sous couvert d'être une organisation de la société civile comme les autres. **Dans certains pays où sont en place des gouvernements autoritaires, une part importante voire la quasi-totalité de l'espace civique est occupée par les GONGOs.** Le contrôle occulte exercé sur ces organisations par les gouvernements sape le débat public et met à mal le développement du secteur associatif non-gouvernemental, dans la mesure où l'existence des GONGOs compromet l'esprit même des ONG en introduisant dans l'espace que devrait occuper la société civile des acteurs agissant pour le compte du gouvernement, tout en masquant les intentions du gouvernement.

Dans cette perspective, **un processus de restitution ne peut être considéré comme réellement inclusif que lorsque les acteurs de la société civile qui y sont associés représentent réellement la société civile en toute indépendance.** La mise en œuvre de procédures de sélection transparentes, conformément aux bonnes pratiques énoncées ci-avant³², devrait permettre de garantir l'indépendance et la légitimité des OSC associées au processus de restitution. A cet égard, il convient de préciser que les OSC sélectionnées au terme de ces procédures doivent avoir le choix de désigner par elles-mêmes et librement les personnes qui seront spécialement chargées de les représenter.

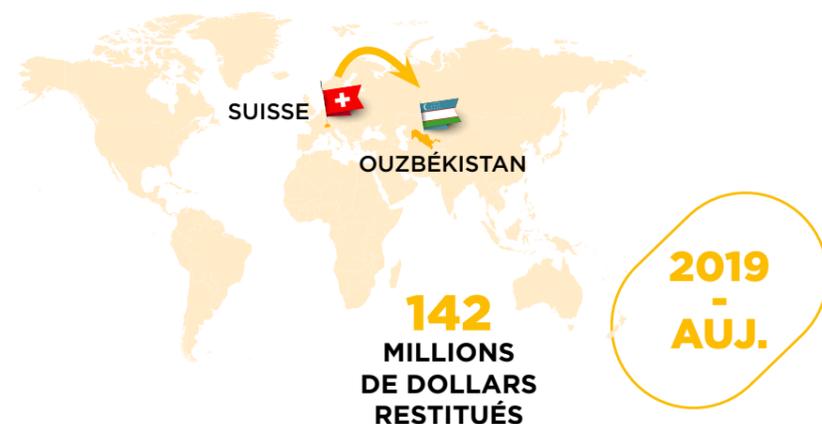
Dans les cas où l'espace civique est accaparé totalement ou presque totalement, dans le pays d'origine, par des organisations contrôlées par le gouvernement, il conviendra d'**envisager de faire appel à des OSC basées à l'étranger dédiées au traitement de problématiques du pays d'origine, dès lors que celles-ci peuvent apporter des gages d'indépendance que les organisations basées localement ne sont pas en mesure d'apporter.** En effet, de nombreuses ONG sont créées et installées par des ressortissants d'un pays à l'étranger, notamment des organisations fondées par des personnes exilées en raison de leurs prises de position contre des régimes autoritaires.

Lorsque cela s'avère pertinent, **il pourra également être envisagé de créer une structure ad hoc pour les besoins du processus de restitution**, comme cela a été le cas dans le cadre de la restitution « Kazakhstan I » avec la fondation BOTTA, en veillant à ce que sa création et la sélection de ses représentants garantissent son indépendance, conformément aux bonnes pratiques énoncées ci-avant³³.

³² Cf. Encadré n°3, p. 39.

³³ Cf. Encadré n°3, p. 39.

GARANTIR UNE RÉELLE INCLUSION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA FUTURE RESTITUTION SUISSE-OUZBÉKISTAN



CONTEXTE

En **septembre 2020**, la Suisse et l'Ouzbékistan ont signé un accord-cadre en vue de la restitution des avoirs définitivement confisqués par les autorités suisses dans le cadre des procédures pénales en lien avec Gulnara Karimova, la fille de l'ancien président ouzbek Islam Karimov décédé en 2016. Posant les principes généraux qui gouverneront la restitution de ces avoirs, cet accord sera suivi d'accords sous-jacents, distincts mais liés au premier, qui fixeront les modalités spécifiques des restitutions successives, y compris en ce qui concerne l'utilisation et l'affectation des avoirs restitués. L'accord porte, d'une part, sur la somme de 131 millions de francs suisses (approximativement 142 millions de dollars) qui a déjà été définitivement confisquée dans le cadre de la condamnation en **2019** d'un proche de Gulnara Karimova, et s'appliquera, d'autre part, aux avoirs qui pourraient être définitivement confisqués dans le cadre des procédures pénales encore en cours.

DES MODALITÉS D'IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE QUI MÉRITENT D'ÊTRE PRÉCISÉES

Conscients des enjeux de représentativité et d'indépendance des OSC amenées à participer au processus de restitution, des représentants de la société civile ouzbèke ont alerté les autorités suisses et le grand public sur les risques que comporte à cet égard le futur processus de restitution.

L'accord-cadre envisage l'implication potentielle d'acteurs de la société civile, sans autre précision³⁴. Cette référence à une « potentielle » inclusion de la société civile dans le processus de restitution est loin d'être un engagement véritable des Etats concernés à

inclure la société civile. Selon le Forum ouzbek pour les droits humains (Uzbek Forum for Human Rights), cette formulation laisse subsister un vide dans lequel le gouvernement ouzbek pourrait s'engouffrer pour ignorer le rôle de la société civile.

De plus, à la suite de la publication de l'accord-cadre, plusieurs activistes ouzbeks du Forum ont fait une déclaration³⁵ dans laquelle ils regrettent que l'accord-cadre ne précise pas que des représentants « indépendants » de la société civile seront inclus dans le processus de restitution, afin d'éviter l'inclusion d'OSC contrôlées par le gouvernement ouzbek. Ils alertent en effet sur le fait que de nombreuses organisations locales sont en réalité contrôlées par le gouvernement (des « GONGOs ») et sur le fait que les nombreuses restrictions à l'enregistrement des organisations non gouvernementales prévues par le droit ouzbek constituent un obstacle aux activités du secteur non gouvernemental.

Comme les restitutions au Kazakhstan le montrent, **l'indépendance des représentants de la société civile est essentielle, afin que l'inclusion de la société civile dans le processus de restitution ne soit pas purement formelle. Seule une véritable indépendance des OSC impliquées est à même de permettre une mise en lumière des éventuels dysfonctionnements du processus.** L'absence de garantie de l'indépendance des représentants de la société civile vis-à-vis du gouvernement du pays d'origine comme du pays d'accueil fait courir le risque de conflit d'intérêts et pourrait conduire à une dissimulation des éventuelles irrégularités ou détournements intervenus dans le processus de restitution, tout en se prévalant d'un processus formellement inclusif.

Pour l'heure, les négociations entre les autorités suisses et ouzbèkes sont en cours. Les ONG ouzbèkes du Forum ouzbek pour les droits humains ont lancé un nouvel appel à la transparence et à l'inclusion de la société civile en juillet 2021, déplorant le silence des autorités suisses et ouzbèkes quant aux négociations en cours depuis la conclusion de l'accord-cadre³⁶. Les autorités suisses et ouzbèkes devront notamment, dans le cadre des accords sous-jacents qu'ils prévoient de conclure, préciser les modalités d'implication de la société civile.

³⁴ Memorandum of Understanding on the Framework for the Restitution of Illegally Acquired Assets Forfeited in Switzerland to the Benefit of the Population of the Republic of Uzbekistan conclu entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République d'Ouzbékistan (août-septembre 2020), paragraphe 4 : « Consideration should be given to the potential role of the public (civil society or community-based organizations) to fulfill these principles ».

³⁵ Uzbek Forum for Human Rights, « Concerns Remain Despite Step Toward Responsible Return of Stolen Assets to Uzbekistan » (16 septembre 2020).

³⁶ Uzbek Forum for Human Rights, « Call for Transparency and Inclusion in the Return of Gulnara Karimova's Ill-Gotten Assets to Uzbekistan by the Swiss Government. Statement by Uzbek Civil Society Activists » (8 juillet 2021).



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°7

...EN MATIÈRE DE SÉLECTION DE PROJETS EN ADÉQUATION AVEC LES ATTENTES ET BESOINS DES POPULATIONS VICTIMES

Sélectionnés en adéquation avec les attentes et les besoins des populations affectées et de la société civile, les projets financés avec des fonds restitués peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable³⁷ et à la promotion de la justice et de l'Etat de droit³⁸.

A cette fin, les experts ont souligné qu'il est important d'allouer les fonds restitués au **financement de projets spécifiques, ayant un impact social visible**, y compris des projets ayant un bénéfice direct pour la population, et à la réparation du préjudice des victimes³⁹. Les experts recommandent à ce titre aux Etats de réfléchir au **rôle que peuvent jouer les OSC dans la sélection et la mise en œuvre de ces projets**, et notamment de **consulter la société civile**.

A ce titre, l'analyse de divers cas de restitution ainsi que les expériences rapportées en matière d'aide au développement révèlent que **l'inclusion de la société civile dans la sélection des projets permet de garantir l'adéquation entre l'utilisation des fonds et les besoins des populations affectées**.

Pour ce faire, une bonne façon de cerner les besoins et les attentes des populations victimes et d'associer la société civile à la sélection des projets ou programmes financés par les fonds restitués consiste pour les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil à **organiser une consultation publique, afin de permettre aux acteurs de la société civile et au grand public d'identifier leurs besoins, d'exprimer leurs attentes et de soumettre des propositions quant à l'utilisation des fonds restitués, que les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil devront prendre en compte pour sélectionner les projets ou programmes récipiendaires**.

Il s'agit ainsi d'**encadrer la marge d'appréciation subjective des autorités du pays d'origine et du pays d'accueil dans la détermination des projets ou programmes récipiendaires**.

Plusieurs bonnes pratiques peuvent être utilement prises en compte pour la sélection des projets ou programmes récipiendaires, qui sont basées pour partie sur les bonnes pratiques en matière de consultation publique exposées ci-avant :

- **Assurer une large diffusion de la consultation publique** au moyen d'outils adéquats (sites internet, réseaux sociaux, e c...), en l'accompagnant en amont de la communication pertinente (e.g. communiqués de presse, etc.).

³⁷ La contribution de la restitution des avoirs à la réalisation des ODD et à la réalisation de l'Agenda 2030 a été soulignée à l'occasion de sessions de la Réunion internationale d'experts sur la restitution des avoirs volés qui se sont tenues à Addis-Abeba en 2017 et 2019.

³⁸ L'Assemblée générale des Nations Unies a récemment reconnu « l'importance du recouvrement et de la restitution d'avoirs dans la lutte contre la corruption, ces mesures contribuant, entre autres, à favoriser le développement durable et à promouvoir la justice et l'état de droit à tous les niveaux et dans tous les États » : **Déclaration politique adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'occasion de la 32ème session extraordinaire le 2 juin 2021**, « Notre engagement commun à nous attaquer efficacement aux problèmes posés par la corruption et à prendre des mesures pour la prévenir et la combattre et renforcer la coopération internationale », (A/S-32/L.1), §42.

³⁹ *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 février 2017.

ENCADRÉ N°7 (SUITE)

- **Garantir la transparence de la consultation publique** : La société civile doit être informée de la possibilité de soumettre des réponses et des propositions, des délais et des modalités pour le faire, de l'identité du service ou de l'entité chargé(e) de l'organisation de la consultation, de l'identité du service ou de l'entité chargé(e) de l'examen des réponses et propositions et de la sélection finale des projets, des critères de sélection et d'évaluation des projets (y compris les conditions relatives aux coûts), du processus décisionnel faisant suite à la consultation publique, et des motifs des décisions prises à la suite de la consultation.

Dans la mesure du possible, le pays d'origine et le pays d'accueil assureront la publicité des réponses et propositions soumises – sous réserve du consentement de leurs auteurs au moment de la soumission, que les autorités compétentes veilleront à recueillir – et permettront à toutes les parties prenantes d'en débattre librement (e.g. en publiant les réponses et propositions soumises dans le cadre d'un forum en ligne).

Conformément aux bonnes pratiques en matière de consultation, les autorités chargées de centraliser et d'examiner les réponses et propositions soumises doivent également être en mesure d'identifier leurs auteurs, afin notamment de savoir si ceux-ci représentent des intérêts particuliers.

- **Définir une méthode et des critères d'évaluation et de sélection des projets clairs et objectifs**, notamment :

- o les besoins prioritaires des populations victimes, et notamment des communautés directement affectées ;
- o l'impact des projets en termes de développement durable sur les moyen et long termes (impact social et environnemental) ;
- o l'implication d'acteurs locaux et la capacité des projets à dynamiser l'économie locale et à créer des emplois ;
- o les opportunités de renforcement des capacités des populations victimes ;
- o les coûts et les bénéfices escomptés (y compris l'utilité sociale et environnementale).

Les critères pris en compte ainsi que la méthode d'analyse doivent être définis et publiés avant le lancement de la consultation publique.

- **Assurer la publicité des résultats de la consultation et du processus décisionnel qui s'en est suivi** : Les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil préparent et publient un rapport de synthèse présentant les réponses et propositions soumises, les motifs pour lesquels une ou plusieurs propositions ont été retenues plutôt que les autres, les objectifs poursuivis, le budget alloué à chaque projet ou programme, le calendrier de leur mise en œuvre et les modalités de suivi et de contrôle, accessible en source ouverte. La documentation relative à l'examen détaillé des projets ou programmes sélectionnés devra également être accessible au public (études de faisabilité, études d'impact, analyse des coûts et des bénéfices...);

- **Permettre aux parties prenantes de former un recours en cas d'irrégularité dans le processus de sélection des projets ou programmes récipiendaires**⁴⁰, telle que l'existence de conflits d'intérêts au sein du service ou de l'entité chargé(e) de la sélection, etc.

Outre les sources des bonnes pratiques en matière de consultation publique exposées ci-avant, les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil pourront également s'inspirer utilement, pour la sélection finale des projets ou programmes récipiendaires, des bonnes pratiques en matière d'évaluation de projets identifiées par la Banque mondiale :

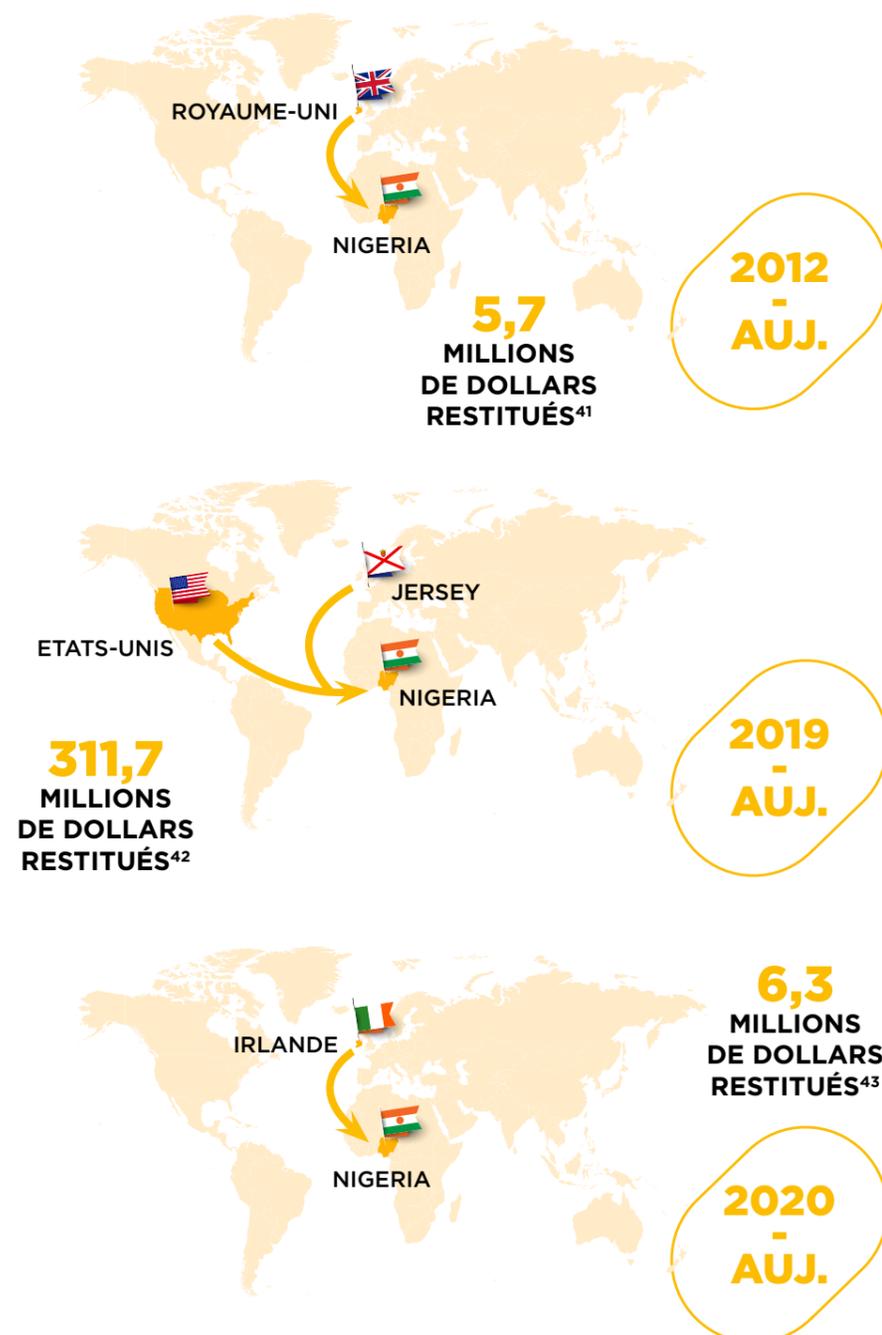
- Darwin Marcelo, Cledean Mandri-Perrott, Schuyler House et Jordan Schwartz (Banque mondiale), *Prioritizing Infrastructure Investment: A Framework for Government Decision Making*, Policy Research Working Paper No. 7674 (2016)

⁴⁰ Il conviendra de se référer, à cet égard, aux bonnes pratiques en matière de traitement des réclamations et signalements : cf. Encadré n°15, p. 66.

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°8

L'UTILISATION CONTROVERSÉE DE FONDS RESTITUÉS PAR LE ROYAUME-UNI, JERSEY, LES ETATS-UNIS ET L'IRLANDE POUR FINANCER DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES AU NIGERIA



CONTEXTE

En **2016**, le **Royaume-Uni** et le **Nigeria** ont conclu un accord-cadre (*memorandum of understanding*) prévoyant les modalités de restitution des avoirs détournés confisqués par le Royaume-Uni. Conformément à cet accord, en **mars 2021** le Royaume-Uni et le Nigeria ont négocié une annexe 1 à l'accord-cadre, aux fins de restitution de la somme de 4,2 millions de livres (approximativement 5,7 millions de dollars) au gouvernement du Nigeria dans l'affaire Ibori. James Ibori, ancien gouverneur du Delta, Etat producteur de pétrole situé au sud du Nigeria, a été condamné par un tribunal britannique en **février 2012** à 13 ans de prison, après avoir plaidé coupable de blanchiment, de complot (« *conspiracy* ») pour commettre une fraude et de faux, infractions commises au préjudice des électeurs qu'il était censé représenter⁴⁴.

Le **3 février 2020**, les **gouvernements du Nigeria, des Etats-Unis et de Jersey** ont conclu un accord de restitution en vue du rapatriement et de la gestion d'avoirs d'un montant de 311,7 millions de dollars, restitués dans le cadre d'un volet de l'affaire Abacha, ayant également donné lieu à des restitutions par la Suisse.

L'investigation internationale conduite dans l'affaire Abacha a également donné lieu au blocage par le *Criminal Assets Bureau* irlandais de la somme de 5,5 millions d'euros (approximativement 6,3 millions de dollars) consignée sur un compte bancaire à Dublin en octobre 2014. Après que le Nigeria a introduit une action en revendication de ces avoirs en 2019, **un tribunal irlandais a ordonné leur restitution en 2020**. Il s'agit du premier processus de restitution dans lequel l'Irlande est impliquée.

UN PROCESSUS DÉCISIONNEL NON INCLUSIF ET UNE AFFECTATION DES FONDS CONTESTÉE

Ces trois processus de restitution ont pour point commun que le montant des avoirs restitués, dans chaque cas, a été affecté à la construction des mêmes projets d'infrastructures d'intérêt national au Nigeria, à savoir la construction de l'autoroute entre Lagos et Ibadan, de la route entre Abuja et Kano et du second pont du Niger. **Cette décision concernant l'utilisation des fonds, prise en l'absence de concertation avec la société civile nigériane, a donné lieu à de nombreuses et vives contestations.** Ainsi, s'agissant de la restitution britannique, plusieurs OSC nigérianes contestent l'attribution des fonds au gouvernement fédéral⁴⁵.

Le manque de transparence et d'inclusion de la société civile au stade de l'allocation des fonds restitués s'accompagne également d'un **risque que les fonds soient de nouveau détournés** : les OSC ont en effet relevé que les trois projets d'infrastructures auxquels les fonds restitués ont été attribués s'étaient déjà vu attribuer les fonds issus de la restitution intervenue entre la Suisse, Jersey et le Nigeria dans l'affaire Abacha⁴⁶. Or, ni les autorités nigérianes, ni les partenaires des restitutions successives que sont le Royaume-Uni, les Etats-Unis, Jersey et l'Irlande, n'ont fourni de justification à **l'affectation des fonds restitués à des projets d'infrastructure faisant déjà l'objet d'un financement, ce qui laisse planer le risque d'un nouveau détournement des fonds** au profit de fonctionnaires fédéraux nigériens.

Une consultation de la société civile nigériane en amont pour mieux appréhender ses besoins et ses attentes quant à l'utilisation des fonds restitués aurait pu garantir une utilisation des fonds qui bénéficie directement aux populations victimes.

⁴⁴ BBC News, « Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years », *BBC* (17 avril 2012) ; Mark Tran, « Former Nigeria state governor James Ibori receives 13-year sentence », *The Guardian* (17 avril 2012).

⁴⁵ Elfredah Kevin-Alerechi pour le Civil Forum for Asset Recovery (CiFAR), « The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money », *CiFAR* (15 juin 2021) ; Festus Ahon, « REPATRIATED £4.2M: Group vows to drag FG to court », *Vanguard Nigeria* (12 mars 2021) ; Bridget Edokwe, « 4.2m Ibori loot: Niger Delta group drags FG to Court », *BarristerNG.com* (17 mars 2021) ; *Spotlight on Corruption*, « James Ibori: Confiscating the corrupt assets of a Nigerian Governor », *Spotlight on Corruption* ; Taiwo Adebulu, « Sagay: Using £4.2m Ibori loot for projects outside Delta unacceptable », *The Cable* (11 mars 2021) ; Aneej Nigeria, « Return £4.2m Recovered Ibori Assets To Delta State, ANEEJ Tells FG, UK », *Africa Network for Environment & Economic Justice (ANEEJ)* (9 mars 2021).

⁴⁶ Elfredah Kevin-Alerechi pour CiFAR, « The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money », *CiFAR* (15 juin 2021) ; Eli Moskowitz, « UK Repatriates Millions in Corrupt Assets of Nigerian Ex-Governor », *Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP)* (11 mars 2021).

⁴¹ Cf. Etude de cas « Royaume-Uni - Nigeria (2012 - aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104.

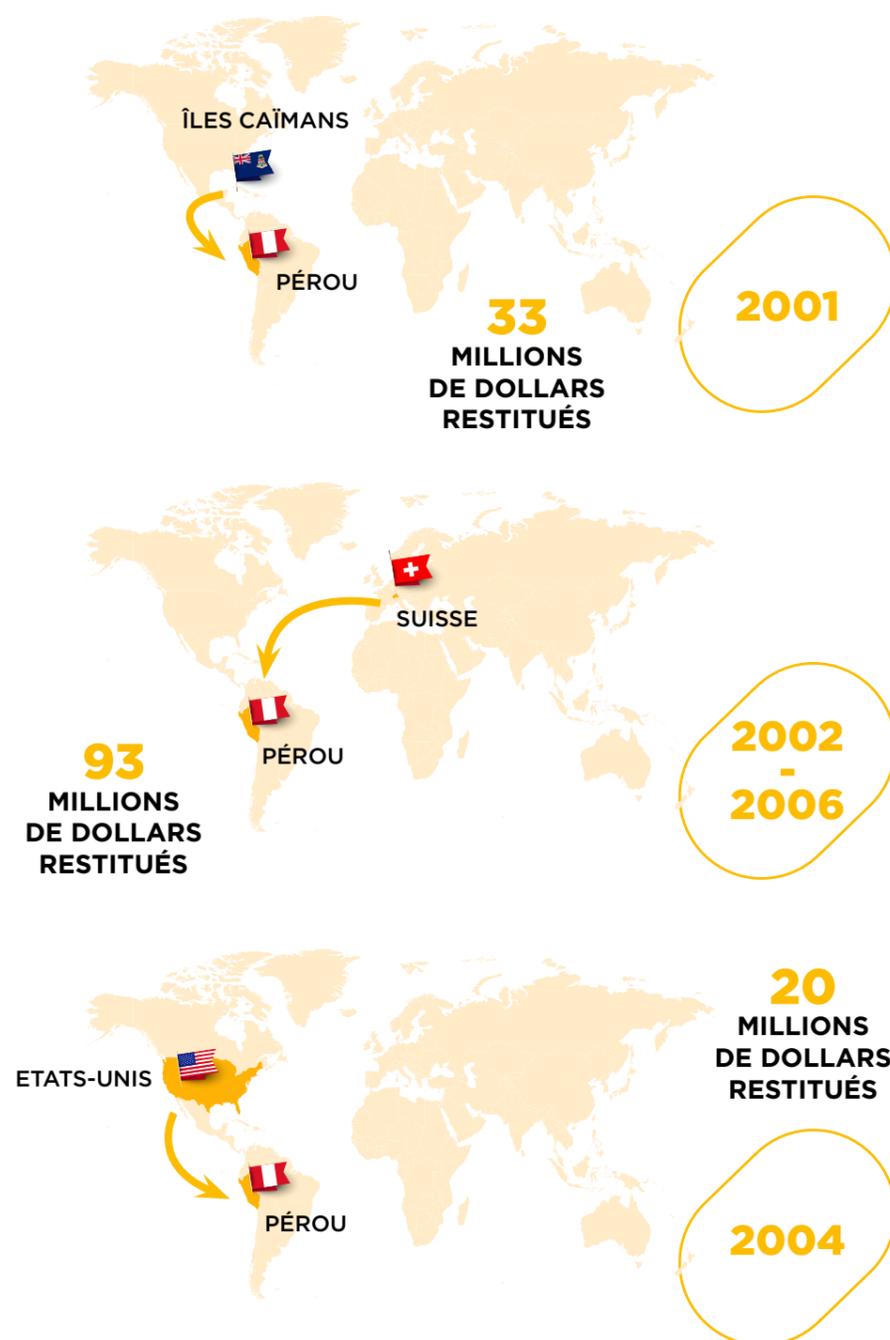
⁴² Cf. Etude de cas « Etats-Unis - Jersey - Nigeria (2019 - aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88.

⁴³ Cf. Etude de cas « Irlande - Nigeria (2020 - aujourd'hui) : 6,3 millions de dollars restitués », p. 85.

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°9

LA RESTITUTION DES PREMIÈRES TRANCHES DES « AVOIR MONTESINOS » : UNE ILLUSTRATION DES DANGERS D'UN TRANSFERT DE FONDS SANS DÉCISIONS PRÉALABLES D'AFFECTATION DES FONDS À DES PROJETS OU PROGRAMMES SPÉCIFIQUES



CONTEXTE

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 remettant 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.

Les enquêtes qui ont suivi ce scandale ont révélé que Montesinos était au centre d'un gigantesque schéma d'extorsion, de détournements et de corruption en lien avec le commerce des armes et le trafic de drogues. Le montant des fonds illicitement accumulés par Montesinos durant le régime de Fujimori pourrait atteindre 2 milliards de dollars⁴⁷.

En **juillet 2002**, Vladimiro Montesinos est condamné au Pérou à neuf ans de prison pour délits contre l'administration et usurpation de fonctions à l'occasion de son premier procès, alors que plus de soixante procédures étaient encore ouvertes à son encontre⁴⁸. Il a depuis fait face à d'autres condamnations pour d'autres violations⁴⁹.

LE RECOUVREMENT DES « AVOIRS MONTESINOS » AUPRÈS DE PLUSIEURS JURIDICTIONS

Dès le début, le Pérou s'est efforcé de recouvrer les avoirs de Montesinos et ses proches dissimulés dans de multiples juridictions. En **mars 2001**, les Îles Caïmans ont gelé près de 33 millions de dollars, qui ont été rapatriés au Pérou en août 2001⁵⁰. En **2002**, 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 d'avoirs appartenant à ce dernier et à ses proches. La coopération judiciaire entre la Suisse et le Pérou a permis de rapatrier au total près de 93 millions de dollars au Pérou entre 2002 et 2006⁵¹. En **janvier 2004**, les Etats-Unis ont quant à eux restitué des fonds confisqués à Montesinos et à l'un de ses associés d'un montant de 20 millions de dollars, à la suite de la conclusion d'un accord bilatéral⁵².

UNE UTILISATION DES FONDS RESTITUÉS JUGÉE CONTESTABLE, FAUTE D'AVOIR DÉTERMINÉ PAR AVANCE L'AFFECTATION PRÉCISE DES FONDS

Le gouvernement du Pérou a créé en 2001 un Fonds spécial chargé de gérer les produits de la corruption restitués au gouvernement péruvien, le FEDADOI (*Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado*). Ainsi, la gestion et le contrôle de ces fonds n'a pas été assurée par le Congrès - l'organe législatif péruvien -, mais par le conseil d'administration du FEDADOI, composé de quatre membres : un représentant de la Présidence du Conseil des ministres péruvien, président ledit conseil, un représentant du ministère de la Justice, un représentant du ministère de l'Intérieur, et un représentant du ministère de l'Economie et des Finances⁵³. Bien que des lignes directrices et procédures détaillées aient été définies pour assurer la transparence dans l'utilisation des fonds restitués, un rapport conjoint de la Banque mondiale et de l'ONUDC de 2007

⁴⁷ Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

⁴⁸ Libération, « Pérou : neuf ans de prison pour Montesinos », *Libération* (2 juillet 2002).

⁴⁹ RFI, « Pérou : 25 ans de prison pour l'ex-bras droit de Fujimori », *RFI* (2 octobre 2010) ; RFI, « Pérou: deux anciens hauts responsables de l'armée condamnés à 22 ans de prison », *RFI* (29 septembre 2016).

⁵⁰ ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 20 ; Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

⁵¹ Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères, « Une politique suisse dynamique en matière de restitution d'avoirs illicites » (16 décembre 2020) ; Swissinfo, « La Suisse restitue les dollars de Montesinos », *Swissinfo.ch* (20 août 2002).

⁵² ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 20 ; Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

⁵³ Decreto de Urgencia N° 122-2001 du 27 octobre 2001.

ENCADRÉ N°9 (SUITE)

constate que **ces ressources ont été finalement utilisées pour compléter le budget annuel des institutions qui comptaient un membre du conseil d'administration du FEDADOI**⁵⁴. Si les fonds ont transité via les canaux budgétaires habituels, l'allocation spécifique de ceux-ci a été laissée à la discrétion des membres du conseil d'administration du FEDADOI⁵⁵.

Une partie des avoirs restitués aurait ainsi été accordée au ministère de l'Intérieur pour le financement de congés pour du personnel de police en activité et à la retraite au titre des années 1995 et 1996⁵⁶, une autre partie aurait été employée pour la réforme de la police, y compris l'achat d'uniformes et le financement d'assurances-vie pour les officiers de police, une autre partie encore aurait été attribuée au ministère de la Justice pour soutenir l'investissement en infrastructures et l'acquisition de technologies informatiques⁵⁷. Des fonds auraient également servi à payer les frais juridiques afférents à l'extradition de l'ancien président Alberto Fujimori depuis le Chili⁵⁸.

Dans l'ensemble, les études menées déplorent le fait que **le manque d'informations disponibles sur l'affectation finale des avoirs restitués ait empêché un contrôle effectif des processus de restitution. Le fait que les postes de dépenses et l'affectation finale des fonds n'ont pas été clairement définis à l'avance entre les Etats Parties aux processus de restitution a été avancé comme un facteur essentiel de ces insuffisances**⁵⁹.

En effet, les Etats Parties à ces différents processus de restitution ne semblent pas s'être accordés en amont sur les modalités de la restitution, y compris l'affectation des fonds restitués. Dans le volet suisse, il semblerait qu'aucun accord n'ait 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'engageait à investir les sommes restituées dans la lutte contre la corruption⁶⁰.

Ces différents processus de restitution des « avoirs Montesinos » et les choix contestables d'affectation des fonds qui en ont résulté illustrent l'importance d'une détermination en amont de l'affectation finale des fonds restitués. Tirant les leçons de cette expérience ainsi que d'autres expériences de restitution, la Suisse a ainsi veillé, dans le cadre de la restitution d'une seconde tranche des « avoirs Montesinos » orchestrée avec le Luxembourg, à prévoir des modalités plus spécifiques concernant l'affectation des avoirs dans le cadre d'un accord conclu entre les trois Etats⁶¹.

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°10

L'INCLUSION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA SÉLECTION DES PROJETS OU PROGRAMMES RÉCIPENDAIRES, UN ENJEU DE LÉGITIMITÉ AUTANT QUE D'EFFICACITÉ DU PROCESSUS DE RESTITUTION : L'EXEMPLE DE LA RESTITUTION PAR LES ETATS-UNIS DES FONDS OBIANG À LA GUINÉE ÉQUATORIALE



CONTEXTE

En **2011**, le *Department of Justice* (DOJ) américain a saisi des avoirs appartenant à Teodorin Nguema Obiang Mangué, vice-président de la Guinée équatoriale et fils du président de ce pays, d'une valeur de plusieurs millions de dollars, dont une villa en bord de mer en Californie, un jet privé, plusieurs voitures de luxe, ainsi qu'une collection d'œuvres d'art, de bijoux et d'autres objets d'une valeur incommensurable avec les émoluments qu'il percevait alors qu'il était ministre chargé de l'Agriculture, achetés par l'intermédiaire d'une société anonyme constituée aux Etats-Unis.

En **2014**, aux termes d'un accord de règlement hors procès conclu avec le DOJ, T. N. Obiang Mangué a consenti à la vente d'une villa qu'il possédait en Floride, ainsi que d'une Ferrari et de statues lui appartenant, représentant plus de 30 millions de dollars, en contrepartie de l'abandon des différentes procédures de confiscation civile le visant lui-même ainsi que plusieurs sociétés par l'intermédiaire desquelles il possédait ces biens, acquis selon les autorités américaines avec les produits de la corruption et de détournements de fonds publics. Les fonds recouverts devaient être restitués au bénéfice de la population équato-guinéenne.

⁵⁴ ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 20.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

⁵⁸ *Ibid.* ; ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 25.

⁵⁹ Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

⁶⁰ Gretta Fenner et Kodjo Attisso (International Center for Asset Recovery, ICAR), *Returning stolen assets - Learning from past practice* (octobre 2013), p.2.

⁶¹ Cf. Etude de cas « Suisse - Luxembourg - Pérou (2016 - aujourd'hui) : 26 millions de dollars restitués », p. 94.

⁶² Cf. Etude de cas « Etats-Unis - Guinée équatoriale (2014 - aujourd'hui) : 26,6 millions de dollars restitués », p. 100.

DES MODALITÉS DE PRISE DE DÉCISION SUR L'AFFECTATION DES FONDS NE LAISSANT AUCUNE PLACE À LA SOCIÉTÉ CIVILE ÉQUATO-GUINÉENNE

Aux termes de l'accord de règlement hors procès, les Etats-Unis et T. N. Obiang Mangué devaient conjointement choisir une fondation ou une autre entité à laquelle seraient transférés tous les fonds issus des ventes mobilières et immobilières. Dans le cas où ils ne se seraient pas accordés sur le choix de l'entité bénéficiaire dans les 180 jours suivant la vente de la villa, le contrôle des fonds serait transféré à un panel composé de trois membres, l'un désigné par les Etats-Unis, le second désigné par la Guinée équatoriale, le président étant désigné conjointement par les Etats-Unis et Obiang ou par un tribunal.

Après plusieurs années d'impasse dans les négociations bilatérales, un panel composé de trois membres a été formé, conformément à l'accord de règlement. Ce panel était composé de l'Ambassadeur des Etats-Unis en Guinée équatoriale, de l'Ambassadeur de Guinée équatoriale aux Etats-Unis, et d'un ancien ambassadeur américain en Guinée équatoriale en tant que président. Le 4 mai 2021, le panel s'est accordé sur le financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19 à travers le programme COVAX. Toutefois, le membre du panel sélectionné du côté équato-guinéen s'est ravisé dix jours plus tard⁶³.

Face aux actions répétées de T. N. Obiang Mangué pour contrecarrer les nombreux programmes bénéfiques pour la population qui ont été proposés, le DOJ a saisi en mai 2021 le juge fédéral chargé du suivi de l'affaire en vue de faire exécuter le projet proposé de financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19, qui s'est rangé du côté des Etats-Unis en **septembre 2021**.

Les décisions concernant l'utilisation des fonds restitués ont été prises exclusivement par des représentants du gouvernement américain et du gouvernement équato-guinéen, sans aucune concertation avec la société civile équato-guinéenne, et ce alors même que la Guinée équatoriale, considérée par les experts comme une kleptocratie⁶⁴, est en proie à un grave problème de captation de l'Etat. Ce problème s'est d'ailleurs illustré à l'occasion des négociations en vue de la restitution, puisqu'il a fallu attendre plus de six ans, depuis la conclusion de l'accord de règlement hors procès posant le principe de la restitution, pour que les Etats-Unis et la Guinée équatoriale puissent se mettre d'accord sur l'utilisation des fonds, à cause de la paralysie provoquée par les représentants de la Guinée équatoriale. **Dans ce contexte, une plus grande transparence des négociations ainsi qu'un rôle formel donné à la société civile équatoguinéenne dans les procédures prévues pour décider de l'affectation des fonds, propre à assurer l'identification des besoins et des attentes de la population équato-guinéenne, aurait potentiellement permis d'accélérer la prise de décision, voire de contourner le blocage de la négociation interétatique.**

Une consultation de représentants de la société civile équatoguinéenne aurait également potentiellement permis une plus grande adéquation des décisions concernant l'affectation des fonds avec les enjeux réels auxquels est en proie la société civile en Guinée équatoriale.

UN PROCESSUS DE RESTITUTION QUI AURAIT PU ÊTRE PLUS ADAPTÉ AU CONTEXTE LOCAL ET AUX BESOINS DES POPULATIONS VICTIMES

Les accords conclus entre le DOJ et T. N. Obiang Mangué prévoient le transfert de 19,25 millions de dollars aux Nations Unies pour l'achat et la distribution en Guinée équatoriale de vaccins contre le Covid-19 et de 6,35 millions de dollars à l'organisation caritative Medical Care Development International (MCDI) pour l'achat et la distribution en Guinée équatoriale de médicaments et d'équipement médical⁶⁵. Si la Guinée équatoriale, comme

de nombreux pays, doit faire face à la crise sanitaire engendrée par le Covid-19 et si le financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19 peut à cet égard être considéré a priori comme un choix d'affectation utile et profitable à la population équato-guinéenne, **ce choix d'affectation des fonds restitués risque de faire double emploi avec des fonds que le Fonds monétaire international (FMI) a accepté de prêter à la Guinée équatoriale quelques jours auparavant.**

A l'occasion d'un webinaire organisé par l'Hudson Institute le 30 septembre 2021⁶⁶, Tutu Alicante, directeur exécutif d'EG Justice, une ONG basée à Washington dont l'objet est de promouvoir l'Etat de droit, la transparence et l'engagement de la société civile en Guinée équatoriale, indiquait en effet que le FMI avait consenti un prêt d'urgence de 67 millions de dollars à la Guinée équatoriale le 15 septembre 2021, pour aider le gouvernement de ce pays à faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 et de l'explosion de Bata⁶⁷. Une campagne de vaccination contre le Covid-19 et la fourniture d'équipement médical pourraient ainsi également entrer dans le champ des politiques financées au moyen des fonds prêtés par le FMI. Si le fait de passer par une agence des Nations Unies et une fondation caritative pour restituer les fonds issus de la vente des biens confisqués à T. N. Obiang Mangué permet de limiter les risques de détournements au profit des corrupteurs, il n'en demeure pas moins que **ce double usage suscite un risque de mauvaise utilisation des fonds prêtés par le FMI ou des fonds restitués par les Etats-Unis.** A cet égard, le principe GFAR n°8, qui encourage les Etats impliqués dans la restitution à conclure des accords conformément à l'article 57§5 de la CNUCC, précise d'ailleurs que les modalités de restitution devraient être alignées sur la stratégie de développement du pays d'origine, en vue d'assurer la cohérence de la restitution avec celle-ci, d'en optimiser l'efficacité et **d'éviter les double-emplois⁶⁸.**

Une autre affectation des fonds, au profit de la population équato-guinéenne, aurait pu être envisagée, grâce à une plus grande transparence des négociations qui aurait permis à la société civile équato-guinéenne ou aux OSC travaillant avec la société civile équato-guinéenne d'alerter les autorités américaines sur ce risque de double emploi. En plus de susciter un risque en termes d'intégrité, **ce risque de double emploi s'avère également contraire à l'objectif d'efficacité du processus de restitution**, qui signifie non seulement que les fonds doivent être restitués, mais qu'ils doivent faire objet du meilleur emploi possible.

⁶³ Julian Pecquet, « US seeks to force Equatorial Guinea to take Covid vaccine deal as Biden steps up anti-kleptocracy fight », The Africa Report (23 août 2021).

⁶⁴ Cf. notamment Hudson Institute, Virtual event « Obiang's Kleptocracy in Equatorial Guinea », 30 septembre 2021 ; J. Pecquet, « US seeks to force Equatorial Guinea to take Covid vaccine deal as Biden steps up anti-kleptocracy fight », The Africa Report (23 août 2021).

⁶⁵ Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « \$26.6 Million In Allegedly Illicit Proceeds to Be Used To Fight COVID-19 and Address Medical Needs in Equatorial Guinea » (20 septembre 2021).

⁶⁶ Hudson Institute, Virtual event « Obiang's Kleptocracy in Equatorial Guinea » (30 septembre 2021).

⁶⁷ EG Justice, communiqué de presse, « Equatorial Guinea: IMF Approves 67M Loan, Despite Rampant Corruption and Poor Governance » (18 septembre 2021).

⁶⁸ Principe GFAR n°8 « Envisager l'utilisation d'un accord en vertu de l'article 57(5) de la CNUCC » : « Des accords ou arrangements spécifiques à chaque cas devraient, lorsque l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine en conviennent, être conclus pour aider à garantir l'utilisation, l'administration et le suivi transparents et efficaces des avoirs restitués. Le ou les mécanismes de transfert doivent, dans la mesure du possible, utiliser les cadres politiques et institutionnels existants et être conformes à la stratégie de développement du pays afin d'assurer la cohérence, d'éviter les double-emplois et d'optimiser l'efficacité » (traduction libre).



IDÉE REÇUE #3

ENCADRÉ N°11

IL N'EST PAS POSSIBLE DE RESTITUER TANT QU'IL N'Y A PAS EU DE CHANGEMENT DE RÉGIME DANS LE PAYS D'ORIGINE DES AVOIRS

Confrontée aux difficultés que suscite la restitution des avoirs d'origine illicite à des pays en l'absence de changement de régime ou en situation de crise humanitaire, la Suisse a tiré la leçon suivante : « *si la volonté politique fait défaut dans le pays d'origine, la démarche de restitution est vouée à l'échec* »⁶⁹.

Malgré ces difficultés, des solutions autres que la restitution des avoirs dans les coffres du pays d'origine peuvent néanmoins être envisagées. Il convient en effet à cet égard de s'attacher au but de tout processus de restitution, à savoir réaffecter les fonds confisqués au bénéfice des populations victimes des infractions originelles. Dans cette perspective, le pays d'accueil des avoirs doit s'efforcer de lever les obstacles à la restitution. En particulier, **la restitution des biens mal acquis ne doit pas être conditionnelle** : elle ne doit pas être soumise à la réalisation dans le pays d'origine de telles ou telles conditions. Il est évident que dans certaines circonstances, il ne sera pas possible de restituer les avoirs directement dans les coffres de l'Etat d'origine, lorsque les personnes auxquelles ceux-ci ont été confisqués se trouvent encore au pouvoir, dans la mesure où les avoirs risqueraient alors de retomber entre les mains des corrupteurs. Les expériences de restitution, ainsi que des pistes de réflexion qui sont actuellement explorées, démontrent toutefois que **même dans les circonstances les plus périlleuses, la restitution est envisageable, sous une forme et selon des modalités qui doivent être adaptées.**

Dans certains cas, au regard de la situation dans le pays d'origine, il pourra être opportun d'opérer un glissement du champ du développement à proprement parler, au champ de l'aide humanitaire, en optant pour des projets ou programmes récipiendaires qui peuvent être mis en œuvre en dépit de l'absence de coopération des autorités et institutions du pays d'origine, par exemple en passant par des organisations intergouvernementales ou des ONG.

Dans ces cas, **l'impossibilité pour l'Etat d'accueil de dialoguer avec l'Etat d'origine en vue de la restitution ne doit pas dispenser l'Etat d'accueil de consulter la société civile, ni de mettre en place les plus hautes garanties de transparence et de redevabilité.** Dans certains cas, ce dialogue avec les OSC du pays d'origine, même basées à l'étranger, pourrait permettre d'accélérer le processus décisionnel lorsque le dialogue avec l'Etat d'origine peine à porter ses fruits⁷⁰.

Aux Etats-Unis, la confiscation dans le cadre d'un accord de règlement hors procès de biens appartenant à T. N. Obiang Mangue, qui demeure l'actuel vice-président de la Guinée équatoriale, a été suivie d'une décision de restituer près de 26 millions de dollars issus de la vente de ces biens sous la forme du financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19 et de la fourniture de médicaments et d'équipement médical. L'affectation des

ENCADRÉ N°11 (SUITE)

avoirs restitués a été le résultat d'un arbitrage par un juge après que les représentants des Etats-Unis et de la Guinée équatoriale ont essayé pendant plusieurs années de s'accorder sur les projets récipiendaires. Le choix a été fait de passer directement par une agence des Nations Unies et une organisation caritative pour mettre en œuvre le programme⁷¹.

Au Canada, un projet de loi discuté par le Parlement propose de réaffecter les biens confisqués à des personnes étrangères responsables de violations de droits humains ou d'actes de grande corruption au profit des personnes déplacées de force, des réfugiés et des collectivités qui les accueillent⁷².

En ce qui concerne le Venezuela, certains travaux témoignent de la faisabilité de rapatrier les avoirs vénézuéliens par le biais d'organisations humanitaires multilatérales, même en l'absence d'une transition politique⁷³.

Qu'importe la solution choisie, il est primordial que le processus de restitution des avoirs d'origine illicite confisqués respecte les principes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité.

COMMENT SÉLECTIONNER LES ENTITÉS RÉCIPIENDAIRES DES FONDS RESTITUÉS ?

La bonne utilisation des fonds restitués est une composante essentielle de l'efficacité du processus de restitution. A cet égard, l'allocation des fonds restitués à des entités chargées de mettre en œuvre les projets ou programmes récipiendaires doit être un point d'attention particulier.

Il s'agit à la fois de **garantir la meilleure utilisation possible des fonds restitués** (par l'acquisition de prestations au meilleur rapport qualité-prix) et d'**éviter les abus** (notamment les malversations ou détournements). A cette fin, les autorités compétentes des pays impliqués dans le processus de restitution doivent s'assurer de sélectionner toutes les entités – quelles qu'elles soient – impliquées dans la mise en œuvre des projets à la suite d'une procédure transparente assurant une réelle mise en concurrence entre les candidats.

⁶⁹ Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites* (décembre 2016), p.16.

⁷⁰ Cf. Encadré n°10, p. 55.

⁷¹ Cf. Encadré n° 10, p. 55 et Etude de cas « Etats-Unis - Guinée Equatoriale (2014 - aujourd'hui) : 26,6 millions de dollars restitués », p. 100.

⁷² Projet de loi S-259, *Loi sur la réaffectation de certains biens saisis, bloqués ou mis sous séquestre* ; Centre for International Governance Innovation, World Refugee Council, WRC Discussion Paper No. 2, *Using Frozen Assets to Assist the Forcibly Displaced: A Policy Proposal for Canada* (avril 2018).

⁷³ The Inter-American Dialogue, *Corruption and Crisis in Venezuela: Asset Repatriation for Humanitarian Relief* (septembre 2020).



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°12

...EN MATIÈRE DE PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS

Les autorités compétentes veilleront à cet égard à s'inspirer des **meilleures pratiques internationales en matière de passation des marchés publics**, et notamment à assurer :

- **La mise en place d'un système clair, juste et transparent de filtrage des candidats** : les autorités compétentes doivent notamment **mettre en place des mécanismes ou procédures propres à prévenir les conflits d'intérêts** (e.g. soumettre toute candidature à une déclaration d'intérêts et à la déclaration par le candidat de l'identité de ses bénéficiaires effectifs), **vérifier que les candidats respectent certaines exigences éthiques** (e.g. vérifier que les candidats ne sont pas sous le coup d'une interdiction de candidater à des appels d'offres, de procédures judiciaires pour violation de normes éthiques ou anti-corruption, etc.) et qu'ils **soient solvables**, etc. La procédure d'attribution doit permettre aux autorités compétentes d'exclure des candidats, lorsqu'il existe des preuves de conflit d'intérêts, de pratiques de corruption ou de comportements contraires à l'éthique.
- **La transparence des informations relatives à l'appel d'offres (transparence ex ante)** : les candidats doivent avoir accès à toutes les informations relatives à l'appel d'offres, y compris les délais de dépôt et d'examen des candidatures, les modalités de dépôt des candidatures et les documents requis, les critères de sélection et d'évaluation, la procédure de sélection, l'identité du service ou de l'entité chargé(e) de la sélection, les décisions d'attribution, etc. Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil devraient privilégier l'information via Internet, de préférence à travers une plateforme dédiée aux marchés publics, accessible et compréhensible.
- Une sélection juste et équitable :
 - o **En s'assurant de l'indépendance et de l'impartialité de l'autorité chargée de la sélection des candidats**, notamment que les membres individuels de cette autorité ne soient pas en situation de conflit d'intérêts vis-à-vis d'un ou plusieurs candidats. A cet égard, il faut que la procédure de passation prévoie le départ des personnes se trouvant en situation de conflit d'intérêts ;
 - o **En garantissant le traitement égal des candidats** : les candidats doivent avoir accès aux mêmes informations, en même temps, et pouvoir soumettre leur candidature dans les mêmes délais ;
 - o **En s'appuyant sur des critères de sélection clairs et objectifs, communiqués en amont de la prise de décision** (e.g. absence de conflit d'intérêts, exigences en matière de compétences techniques, d'expérience, de formation, qualité de l'offre soumise au regard des attentes des autorités adjudicatrices, prix, etc.). Les autorités adjudicatrices doivent exposer clairement leurs attentes, notamment dans des cahiers des charges, en ce qui concerne les modalités de passation des contrats, les objectifs à atteindre, les modalités de paiement, et préciser la pondération des différents critères de sélection (c'est-à-dire le poids de chaque critère dans l'évaluation de l'offre).

ENCADRÉ N°12 (SUITE)

- **La transparence des transferts de fonds effectués à la suite de l'appel d'offres (transparence ex post)** : les contrats conclus doivent être publiés, les chaînes de responsabilité à chaque niveau, pour l'autorisation des dépenses et l'approbation des orientations dans le cadre du marché public, doivent être clairement définies, et les informations concernant les dépenses doivent être publiées promptement, de préférence en temps réel. Là encore, toute cette documentation devrait idéalement être publiée sur une plateforme en ligne dédiée aux marchés publics, facilement accessible et compréhensible.

- **La mise en place de dispositifs de signalement et l'accès des parties prenantes à des voies de recours effectives pour contester les décisions relatives à l'appel d'offres et au marché**⁷⁴ : L'ensemble des parties prenantes doit pouvoir signaler aux autorités compétentes des soupçons de violation des lois et règles applicables aux différents acteurs impliqués dans le processus de passation, sans crainte de représailles. Des voies de recours doivent être disponibles pour contester et corriger les irrégularités potentielles. Celles-ci doivent être disponibles en temps utile, permettre un examen indépendant des contestations, être efficaces et permettre un règlement rapide des litiges. Les candidats dont l'offre n'a pas été retenue devront notamment être en mesure, le cas échéant, de contester les décisions d'attribution. A cet égard, les autorités adjudicatrices devront notamment prévoir une période de suspension entre la décision d'attribution et la prise d'effet du contrat, afin que les candidats lésés puissent conserver une chance d'obtenir le contrat.

Les autorités du pays d'origine et du pays d'accueil pourront s'inspirer utilement des meilleures pratiques internationalement reconnues en matière de passation des marchés publics, notamment exposées dans les sources suivantes :

- OCDE *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, OECD/LEGAL/0411 (2015)
- OCDE, *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1 (2015)
- ONUDC, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* (2013)
- ONUDC, *A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events*, spéc. Chapitre V, « Public Procurement » (2013)

⁷⁴ Cf. Encadré n°15, p. 66.

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°13

LA CONTROVERSE AUTOUR DE LA NOMINATION D'UN CHAMPION SUISSE DE L'ARMEMENT POUR METTRE EN ŒUVRE LE PROGRAMME DE DÉMINAGE FINANCÉ PAR LES FONDS RESTITUÉS PAR LA SUISSE À L'ANGOLA : UNE ILLUSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DE SÉLECTIONNER LES ENTITÉS RÉCIPENDAIRES DE FAÇON TRANSPARENTE



CONTEXTE

En 2004, dans le cadre d'une enquête pénale portant sur des allégations de corruption et blanchiment d'argent impliquant des agents publics angolais, la Suisse a bloqué la somme de 21 millions de dollars. L'affaire, complexe, connue sous le nom d'« Angolagate », était en lien avec des détournements commis à l'occasion de la restructuration de la dette angolaise dans le cadre d'un accord conclu avec la Russie en 1996. En novembre 2005, les gouvernements suisse et angolais ont conclu un accord en vue de la restitution de cet argent à l'Angola sous la forme de deux projets humanitaires : un projet de formation professionnelle agricole et un projet de déminage.

UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE DANS LA SÉLECTION DES ENTITÉS RÉCIPENDAIRES

L'accord bilatéral conclu entre la Suisse et l'Angola, et, plus largement, l'affectation finale des avoirs, ont fait l'objet de nombreuses critiques. Outre le fait que cet accord bilatéral entre les deux Etats n'a jamais été publié, de nombreuses ONG en Suisse et en Angola ont notamment déploré le fait que les fonds consacrés au volet déminage aient servi à financer un projet mené par une société d'armement suisse, sans que cette affectation ait fait l'objet d'un appel d'offres public. Le caractère opportuniste de cette décision privilégiant les intérêts de la Suisse a été dénoncé⁷⁵.

⁷⁵ L'Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness, communiqué de presse conjoint, « Restitution des fonds publics angolais détournés : Complicité entre la DDC et RUAG » (10 juin 2008).

ENCADRÉ N°13 (SUITE)

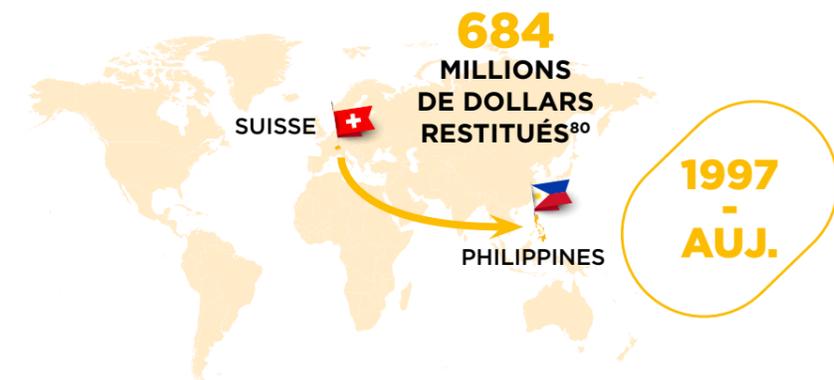
L'entreprise d'armement suisse RUAG, qui ne possédait aucune expérience en matière de déminage⁷⁶, s'est en effet vu attribuer un contrat d'un montant de 10 millions de dollars issus des fonds restitués en dehors de tout appel d'offres. Plusieurs ONG ont dénoncé cette attribution et demandé à la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), chargée de la coordination des projets côté suisse, de se rétracter et de procéder à l'organisation d'un appel d'offres⁷⁷. Selon elles, RUAG ne disposait pas des capacités suffisantes pour le déminage. Le contrat lui permettrait donc de percevoir une commission pour faire appel à des sous-traitants capables de réaliser le déminage, alors que ceux-ci auraient tout simplement pu être sélectionnés directement en répondant à un appel d'offres⁷⁸.

Comme l'ont souligné ces ONG, l'intermédiation de l'entreprise suisse sans qu'aucune rationalité économique le justifie, ainsi que l'absence d'appel d'offres transparent, ont fait obstacle à ce qu'un montant maximum des fonds soit concrètement investi au bénéfice de la population angolaise⁷⁹, réduisant ainsi fortement l'efficacité du processus de restitution et minant la confiance de la société civile. L'intermédiation de l'entreprise suisse a ainsi pu, en l'occurrence, constituer un surcoût contraire à l'objectif d'une utilisation optimale des fonds restitués pour le bénéfice des populations victimes.

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°14

LA CONTESTATION DE LA RATIONALITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE NOMBREUSES DÉPENSES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DES RÉFORMES AGRAIRES PHILIPPINES AVEC LES « AVOIRS MARCOS » RESTITUÉS PAR LA SUISSE : UNE REMISE EN CAUSE DE L'EFFICACITÉ ET DE L'INTÉGRITÉ DU PROCESSUS DE RESTITUTION



⁷⁶ Ram Etwareea, « Ruag proche d'un contrat de déminage en Angola », *Le Temps* (11 juin 2008).

⁷⁷ L'Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness, communiqué de presse conjoint, « Restitution des fonds publics angolais détournés : Complicité entre la DDC et RUAG » (10 juin 2008).

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Simon Bradley, « NGOs attack Angola demining deal », *Swissinfo* (13 juin 2008).

⁸⁰ Cf. Etude de cas « Suisse - Philippines (1997 - aujourd'hui) : 684 millions de dollars restitués », p. 121.

CONTEXTE

Elu président des Philippines en 1965, Ferdinand Marcos a proclamé la loi martiale en 1972 afin de rester au pouvoir, avant d'être finalement contraint de s'exiler aux États-Unis en 1986 à la suite d'une révolution populaire. Selon les estimations de Transparency International, Marcos et son entourage auraient détourné entre 5 et 10 milliards de dollars d'argent public pendant ses années au pouvoir⁸¹.

En **février 1986**, quelques heures après le renversement du dictateur, le gouvernement suisse a ordonné de manière unilatérale le blocage de tous les avoirs Marcos en Suisse. Peu de temps après, le gouvernement des Philippines a déposé une demande d'entraide judiciaire auprès des autorités suisses. En **1997**, le Tribunal fédéral suisse a rendu une décision finale reconnaissant l'origine illicite des avoirs détenus par Marcos et son entourage et autorisant le transfert des fonds sur des comptes séquestres aux Philippines. 624 millions de dollars (365 millions de dollars gelés en Suisse, auxquels se sont ajoutés les intérêts accumulés pendant la période de gel) ont finalement pu être effectivement restitués en **février 2004** au Trésor Public des Philippines, à la suite d'une décision de confiscation de la Cour suprême des Philippines mettant fin à la procédure d'entraide judiciaire.

Les autorités suisses et philippines se sont accordées sur l'affectation des fonds restitués d'une part à des réformes agraires au bénéfice des paysans sans terre (deux tiers des fonds), et d'autre part à l'indemnisation des victimes de violations des droits humains commises sous le régime Marcos ainsi qu'à la création d'un musée en l'honneur des victimes et survivants du régime Marcos (un tiers des fonds).

DE NOMBREUSES DÉPENSES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DU PROJET DE RÉFORME AGRAIRE JUGÉES CONTESTABLES

La mise en œuvre du projet de réforme agraire a suscité de nombreuses allégations de mauvaise gestion et de corruption.

En effet, d'après un rapport conjoint de la Banque mondiale et de l'ONUDC, la *Commission on Audit* philippine aurait relevé qu'**une part importante des fonds restitués avait été investie dans d'excessives et inutiles dépenses ne profitant pas aux bénéficiaires désignés de la réforme agraire**⁸².

En outre, d'après un rapport de l'International Center for Asset Recovery⁸³ :

- Plus de 45 millions de dollars auraient couvert des dépenses de fonctionnement ;
- Plus de 10 millions de dollars auraient été utilisés pour soutenir un programme de distribution de riz hybride sans que le nombre de bénéficiaires de la réforme agraire ayant pu effectivement profiter de cette assistance ait été révélé ;
- Plus de 30 millions de dollars auraient été utilisés pour l'arpentage, une somme qui excédait de plus de 10 millions de dollars le coût d'acquisition des terres.

L'ampleur des dépenses institutionnelles et des dépenses d'arpentage contraste ainsi fortement avec les dépenses profitant directement aux paysans pauvres, que le projet de réforme agraire visait pourtant à soutenir.

A cela s'ajoutaient encore des allégations de corruption. En mars 2006, un communiqué de presse du président du Sénat philippin faisait en effet référence à **une potentielle**

corruption massive dans l'acquisition de fertilisateurs pour les paysans bénéficiaires de la réforme agraire : près de 87% de la somme employée pour l'achat de fertilisateurs (s'élevant à près d'un million de dollars) correspondrait à une surfacturation⁸⁴.

Là encore, **non seulement les nombreux surcoûts potentiels observés à l'occasion de la mise en œuvre du projet de réforme agraire sont contraires à l'objectif d'une utilisation optimale des fonds restitués au bénéfice des populations affectées, mais ils constituent en outre autant d'opportunités de détournement et de corruption.**

A rebours de cet exemple, **il est essentiel de s'assurer de la rationalité économique et sociale des dépenses effectuées au moyen des fonds restitués avant que celles-ci soient mises en œuvre**, afin de garantir la meilleure utilisation possible des fonds et de pallier les risques de malversation, détournement et corruption, particulièrement élevés au stade de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires.

QUEL MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ALERTES ET DES SIGNALEMENTS METTRE EN PLACE ?

Les mécanismes de traitement des réclamations et signalements contribuent à **diminuer les risques** et offrent aux parties prenantes et à la société civile **un moyen d'exprimer leurs inquiétudes, de signaler de potentielles irrégularités survenues dans le processus de restitution et d'y remédier**, le cas échéant.

Un bon mécanisme de traitement des réclamations et signalements procure **une voie de recours transparente, prévisible, fiable et efficace à toutes les parties prenantes, permettant d'obtenir des résultats justes et équitables** (y compris des mesures correctives). En cela, il contribue à développer la confiance du public dans le processus de restitution. En même temps, il peut permettre de **développer une approche plus systémique dans l'identification des problèmes et la recherche de solutions**, ce qui peut fournir des leçons pour améliorer les pratiques de restitution des pays d'origine et des pays d'accueil.

La mise en place de ces mécanismes spécifiques **ne doit cependant pas se substituer aux voies de recours disponibles en droit commun, qui doivent rester totalement disponibles** pour les plaignants et signalants.

La mise en place d'un tel mécanisme au stade de la mise en œuvre des projets revêt une importance particulière, dans la mesure où les communautés affectées par la mise en œuvre des projets (soit matériellement, par exemple si les projets impliquent des travaux qui affectent leurs conditions de vie, soit parce qu'elles en sont bénéficiaires) doivent être en mesure de dénoncer des irrégularités potentielles et d'exprimer leurs inquiétudes. Celles-ci doivent être entendues et prises en compte par les autorités compétentes et les autres acteurs, y compris les acteurs privés.

La mise en place de ce mécanisme doit également s'accompagner d'une information des communautés affectées et d'une sensibilisation des parties prenantes. L'expérience en matière de mécanismes de traitement des réclamations dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement, comme celle en matière de traitement de l'alerte, montre qu'**il est essentiel non seulement que les plaignants ou signalants ne s'exposent pas à des représailles**, mais aussi de **promouvoir une culture encourageant les réclamations et signalements**, et ce au plus haut niveau des entités concernées.

⁸¹ Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004* (2004), p. 15.

⁸² ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 25.

⁸³ Ignacio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing Proceeds of Asset Recovery: The case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009).

⁸⁴ Sénat des Philippines, communiqué de presse, « Drilon surprised over Nograls reaction on COA report » (28 mars 2006).



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°15

...EN MATIÈRE DE TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS ET SIGNALEMENTS

Plusieurs organisations internationales ont développé des principes et bonnes pratiques en matière de traitement des réclamations et signalements, dont le pays d'origine et le pays d'accueil, ainsi que les autres acteurs du processus de restitution, peuvent utilement s'inspirer :

- **Elaborer des procédures facilement accessibles, compréhensibles et appropriées** (y compris au regard du contexte culturel) pour recevoir, enregistrer et traiter les réclamations et signalements, en concertation avec les communautés affectées, en adaptant le mécanisme aux risques et à l'impact potentiel du projet en cause et en prenant en compte les méthodes traditionnelles de règlement des litiges au sein du pays d'origine. Les mécanismes institués doivent être disponibles pendant toute la durée du processus auquel ils sont associés ;
- **S'assurer de l'accessibilité du mécanisme** pour tous les segments de la population affectée, notamment pour les groupes vulnérables, et informer les parties prenantes, et plus généralement le public concerné par la restitution (dans le pays d'origine comme dans le pays d'accueil), de l'existence de ces mécanismes ;
- **S'assurer que le dépôt d'une réclamation ou d'un signalement n'entraînera pas de représailles pour les plaignants et les autres parties impliquées ;**
- **S'assurer de la clarté des critères d'admissibilité et d'évaluation des réclamations et signalements**, afin que ceux-ci ne soient pas sujets à une appréciation subjective ;
- **Répartir les responsabilités**, de telle sorte que le traitement des réclamations et signalements ne soit pas du ressort d'un service isolé, afin d'accroître la redevabilité des procédures et rechercher des solutions pertinentes pour régler les problèmes soulevés par les réclamations et signalements, le cas échéant en concertation avec les communautés affectées ;
- **Confier le traitement des réclamations et signalements à du personnel qualifié et expérimenté ;**
- **Mettre en place des voies de recours** pour que les plaignants qui ne seraient pas satisfaits du traitement ou de l'issue de leur réclamation ou signalement puissent solliciter son réexamen par une entité externe indépendante, et faire en sorte que les parties prenantes et communautés affectées soient informées de l'existence de ces voies de recours ;

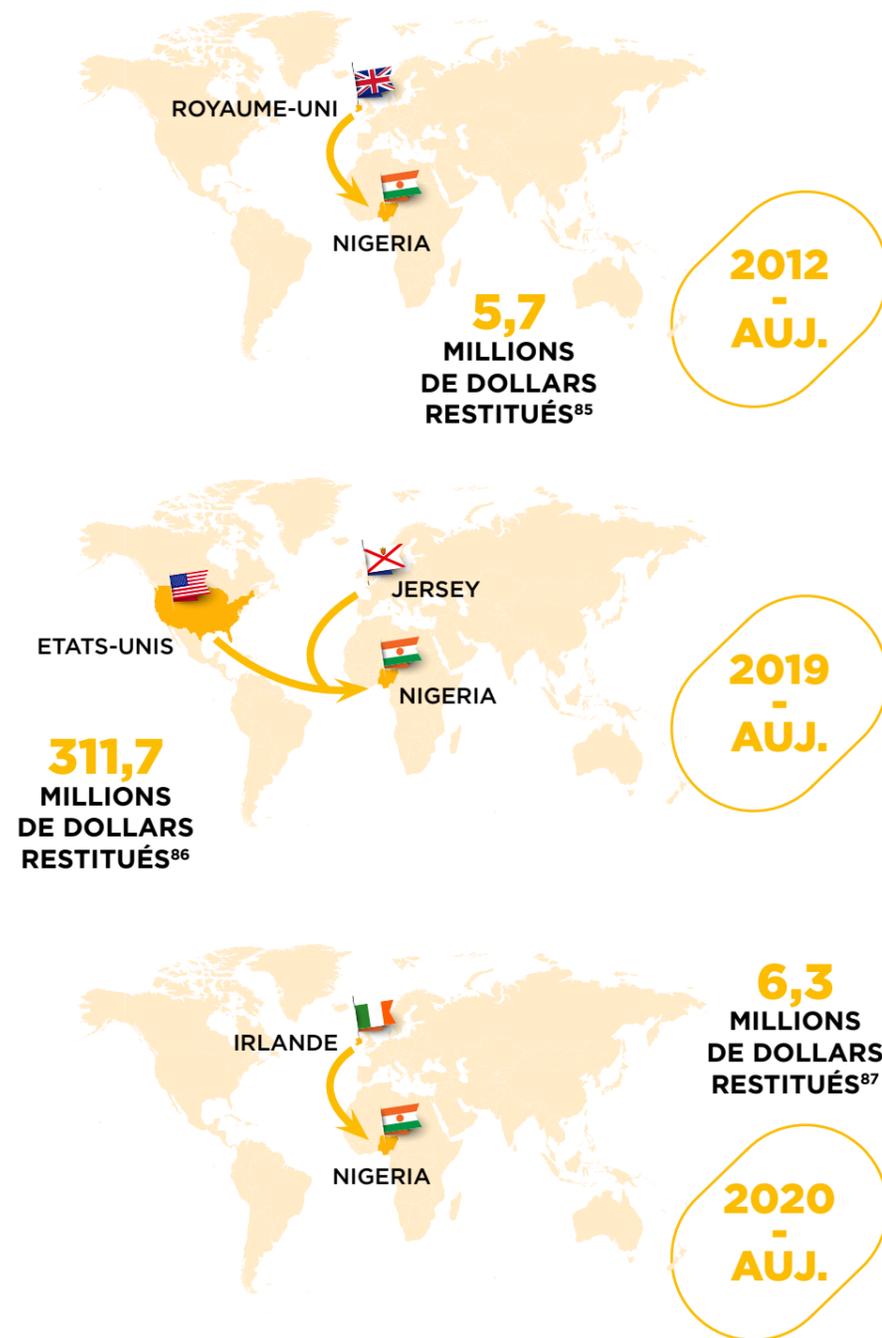
ENCADRÉ N°15 (SUITE)

- **Enregistrer les réclamations et signalements et les réponses qui leur ont été données, en garantissant l'anonymat des plaignants ou signalants, et en rendre compte régulièrement**, sous la forme de rapports accessibles au public concerné par la restitution. De même, des rapports réguliers doivent être préparés et publiés sur les problèmes que le mécanisme de traitement des réclamations et signalements a permis d'identifier.

Il n'existe pas de modèle idéal ni d'approche uniforme en matière de mécanismes de traitement des réclamations, contestations et signalements. Il conviendra de tenir compte, dans leur élaboration, des enjeux spécifiques, du contexte culturel, des usages locaux, ainsi que des conditions de mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et de leur envergure. Toutefois, les pratiques exposées ci-avant ont été identifiées comme des éléments clés à prendre en compte. Les autorités compétentes du pays d'origine et du pays d'accueil, ainsi que les autres acteurs du processus de restitution, pourront à cet égard se référer aux sources suivantes :

- Compliance Advisor Ombudsman (CAO), *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*, Advisory Note (2008)
- International Finance Corporation (IFC), *Addressing Grievances from Project-Affected Communities. Guidance for Projects and Companies on Designing Grievance Mechanisms*, Good Practice Note (2009)
- CAO, *Grievance Mechanism Toolkit* (2016)

LES DIFFICULTÉS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À FAIRE ENTENDRE SES CONTESTATIONS DANS LE CADRE DU FINANCEMENT DE PROJETS D'INFRASTRUCTURES AU NIGERIA AU MOYEN DE FONDS RESTITUÉS : UNE ILLUSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DE METTRE EN PLACE DES CANAUX SPÉCIFIQUES



⁸⁵ Cf. Etude de cas « Royaume-Uni - Nigeria (2012 - aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104.

⁸⁶ Cf. Etude de cas « Etats-Unis - Jersey - Nigeria (2019 - aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88.

⁸⁷ Cf. Etude de cas « Irlande - Nigeria (2020 - aujourd'hui) : 6,3 millions de dollars restitués », p. 85.

Comme il a été exposé ci-avant, les décisions relatives à l'affectation des fonds restitués par le Royaume-Uni, les Etats-Unis, Jersey et l'Irlande aux projets d'infrastructure d'intérêt national que sont la construction de l'autoroute entre Lagos et Ibadan, de la route entre Abuja et Kano et du second pont du Niger, prises en l'absence de concertation avec la société civile nigériane, ont donné lieu à de nombreuses et vives contestations⁸⁸.

Les OSC nigérianes contestant l'attribution des fonds au gouvernement fédéral dans le cadre de la restitution par le Royaume-Uni ont indiqué qu'elles envisagent de s'adresser à la justice⁸⁹. Par ailleurs, une coalition d'OSC anti-corruption a également écrit une lettre ouverte au High Commissioner britannique⁹⁰. Ces OSC contestent en effet l'affectation des fonds à des projets dont deux sont situés hors de l'Etat du Delta, auquel les fonds restitués avaient été dérobés.

Malgré la présence généralement dans les trois accords *ad hoc* de restitution conclus, respectivement avec le Royaume-Uni, les Etats-Unis et Jersey, et l'Irlande, de certains garde-fous - plus ou moins élaborés - pour que les fonds ne retombent pas dans les circuits de la corruption, ces accords ne semblent pas prévoir de mécanismes de redevabilité spécifiques.

Cette insuffisance des garde-fous est d'autant plus critiquée que, comme l'a souligné un sénateur américain⁹¹, il existe un risque important que les fonds restitués retombent entre les mains de corrupteurs. L'efficacité de ces garde-fous dépend dans une large mesure de l'application du droit nigérian, en particulier des procédures de passation des marchés publics. Or, certains ont pu souligner l'inadéquation de ces procédures⁹², qui constitue un terreau favorable aux cas de corruption⁹³.

La presse nigériane s'est d'ailleurs récemment fait l'écho des **préoccupations de la Chambre des Représentants**, qui a interrogé plusieurs hauts fonctionnaires en mai 2021, dont le Comptable Général de la Fédération, car les fonds en provenance d'Irlande n'ont, semble-t-il, pas été crédités sur le compte de la *Nigeria Sovereign Investment Authority* (NSIA)⁹⁴.

En définitive, les difficultés à tracer les fonds issus des restitutions par le Royaume-Uni, les Etats-Unis, Jersey et l'Irlande, compte tenu de leur affectation à des projets d'infrastructures déjà financés par des fonds restitués par la Suisse, et les multiples contestations qui en résultent, **illustrent la nécessité de prévoir des mécanismes de redevabilité *ad hoc* efficaces pour le traitement des contestations, des réclamations et des signalements de manière à adopter des mesures ou actions correctives en temps utile**, avant que l'argent restitué ne soit définitivement détourné. **Faute de tels mécanismes, les différentes contestations ont été portées via une pluralité de canaux, sans que cela ait pu, pour l'heure, aboutir.**

⁸⁸ Cf. Encadré n°8, p. 50 et également Etudes de cas « Royaume-Uni - Nigeria (2012 - aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104, « Etats-Unis - Jersey - Nigeria (2019 - aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88, et « Irlande - Nigeria (2020 - aujourd'hui) : 6,3 millions de dollars restitués », p. 85.

⁸⁹ Elfredah Kevin-Alerechi pour CIFAR, « *The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money* », *CIFAR* (15 juin 2021) ; Festus Ahon, « *REPATRIATED £4.2M: Group vows to drag FG to court* », *Vanguard Nigeria* (12 mars 2021) ; Bridget Edokwe, « *4.2m Ibori loot: Niger Delta group drags FG to Court* », *BarristerNG.com* (17 mars 2021) ; Spotlight on Corruption, « *James Ibori: Confiscating the corrupt assets of a Nigerian Governor* », *Spotlight on Corruption* ; Taiwo Adebulu, « *Sagay: Using £4.2m Ibori loot for projects outside Delta unacceptable* », *The Cable* (11 mars 2021) ; Aneej Nigeria, « *Return £4.2m Recovered Ibori Assets To Delta State, ANEEJ Tells FG, UK* », *Africa Network for Environment & Economic Justice (ANEEJ)* (9 mars 2021).

⁹⁰ Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ), HEDA Resource Centre, Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC), Actionaid Nigeria, Resource Centre for human Rights & Civic Education (CHRICED), Centre for Democracy and Development (CDD), Policy Alert, Africa Centre for Leadership, Strategy and Development (Centre LSD), 21st Century Community Empowerment for Youth and Women Initiative (CEYWI), Community Empowerment and Development initiative, Delta State Civil Society Roundtable on Grand Corruption, *Open Letter to the UK Government on the Return of Chief Ibori Loot to Nigeria* (20 avril 2021).

⁹¹ Libby George, « *Nigeria rejects U.S. senator's query over \$300 million Abacha loot repatriation* », *Reuters* (10 avril 2020)

⁹² Rachael Hanna, « *The Trilateral Nigeria-US-Jersey Agreement to Return Nigerian Dictator Abacha's Assets: A Preliminary Assessment* », *The Global Anticorruption Blog* (24 avril 2020).

⁹³ Emmanuel Onwubiko, « *Weak public procurement breeds corruption* », *The Guardian Nigeria News* (7 mars 2018).

⁹⁴ Hassan Muaz, « *Reps query 'missing' 5.5 million Euro recovered fund* », *The Eagle Online* (26 mai 2021) ; Bakare Majeed, « *Recovered Loot: Reps give Accountant General 48 hours to account for 'missing' €5 million* », *Premium Times Nigeria* (25 mai 2021) ; Tordue Salem, « *Reps summon AGF over alleged missing €5.5m* », *Vanguard Nigeria* (27 mai 2021).

QUEL MÉCANISME DE SUIVI ET D'ÉVALUATION METTRE EN PLACE ?

Le suivi de la mise en œuvre des projets et l'évaluation du processus de restitution revêtent une importance tant pour le pays d'origine que pour le pays d'accueil. Tous deux sont garants de la bonne utilisation des fonds.

Le suivi et l'évaluation doivent être pleinement intégrés dans le cycle des projets et faire partie intégrante du processus de restitution dès le début. Le suivi et l'évaluation sont adossés à la détermination des objectifs intermédiaires et finaux du processus de restitution, lesquels doivent également être identifiés au terme de la négociation des accords *ad hoc* de restitution. C'est pourquoi il est recommandé au pays d'accueil et au pays d'origine d'en poser les modalités le plus tôt possible. **Aucun transfert de fonds ne devrait intervenir tant que les modalités de suivi et d'évaluation n'ont pas été définies.**

Le suivi et l'évaluation poursuivent deux objectifs généraux :

- **Assurer la redevabilité des acteurs du processus de restitution**, qu'il s'agisse des entités récipiendaires des fonds chargées de mettre en œuvre les projets ou programmes financés ou des autorités publiques intervenant aux différentes étapes du processus ;
- **Tirer des enseignements de l'expérience de restitution** (échecs comme succès) afin d'améliorer la performance des projets ou programmes, et plus généralement les pratiques de restitution, dans la perspective de futurs processus.

Qu'est-ce que le suivi ?

Le suivi a pour objet l'examen continu par les différentes parties prenantes, au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets ou programmes financés, des progrès accomplis – ou de l'absence de progrès – dans la réalisation des résultats attendus, afin de contrôler le respect du plan de mise en œuvre établi en amont et de prendre les décisions nécessaires pour améliorer la performance, le cas échéant. Il permet de fournir aux responsables et aux principales parties prenantes des indications régulières sur la cohérence ou la discordance entre les activités planifiées et les activités réalisées, ainsi que sur la performance et les résultats des projets ou programmes récipiendaires.

Qu'est-ce que l'évaluation ?

L'évaluation a pour objet l'examen systémique, objectif et indépendant du processus de restitution (sa conception, sa mise en œuvre, ses résultats), afin de déterminer notamment la pertinence et le degré d'accomplissement des objectifs définis en amont, le niveau d'efficacité du processus de restitution et l'impact et la durabilité des projets ou programmes financés au moyen des fonds restitués.

Le suivi et l'évaluation sont étroitement liés.

Un bon suivi permettra de réunir des données pertinentes et fiables qui devraient être utilisées dans le cadre de l'évaluation. Suivi et évaluation partagent des objectifs communs : fournir des informations permettant d'étayer la prise de décisions, d'améliorer la performance et d'accomplir les résultats et objectifs attendus. Sans suivi ni évaluation effectifs, il serait difficile de savoir si les résultats attendus ont été ou sont en train d'être atteints selon les échéances prévues, d'identifier les actions correctives nécessaires pour atteindre ces résultats, et de savoir si le processus de restitution contribue effectivement à améliorer le bien-être des populations victimes.

Ils doivent donc être planifiés en même temps et répondre à certaines exigences communes :

- **Définition des objectifs** : Les objectifs intermédiaires et finaux du processus de restitution doivent avoir été définis en amont du suivi et de l'évaluation : le suivi et l'évaluation renvoient en effet toujours à des résultats et objectifs prédéfinis ;

- **Condition préalable au transfert des fonds** : Aucun transfert de fonds ne devrait intervenir tant que les modalités de suivi et d'évaluation n'ont pas été définies ;

- **Planification** : Le suivi et l'évaluation doivent **faire l'objet d'une planification et être assortis d'un calendrier**. En particulier, la planification des activités de suivi doit être faite en tenant compte de l'évaluation, car l'existence d'un modèle de suivi clair (définissant les résultats attendus, les données que les moniteurs chercheront à recueillir, etc.) contribue à déterminer l'objet de l'évaluation.

Le plan de suivi et d'évaluation – lequel doit être reflété, le cas échéant, dans les mandats donnés aux moniteurs et aux évaluateurs – doit préciser notamment :

- o La composition des équipes de suivi et d'évaluation (y compris la détermination des rôles et responsabilités assignés aux entités et individus chargés du suivi et de l'évaluation) et les partenaires impliqués ;
- o Les objectifs du suivi et de l'évaluation et leurs champs respectifs (les activités contrôlées ou évaluées) ;
- o L'identification des destinataires des constats, conclusions et recommandations ;
- o La description des méthodes utilisées (pour l'évaluation, il conviendra de préciser notamment les méthodes d'évaluation qualitative et/ou quantitative choisies, etc.) ;
- o Les bases de référence, indicateurs et critères utilisés, ainsi que les sources de vérification ;
- o Le temps et les ressources financières (et leur origine) qui seront nécessaires pour réaliser le suivi et l'évaluation ;
- o Les modalités de mise en œuvre du suivi et de l'évaluation.

En fonction des situations, des sous-plans de suivi et d'évaluation spécifiques peuvent également être déclinés, par exemple dans le cadre de sous-projets.

- **Redevabilité** : Les rôles et les responsabilités, ainsi que la place du suivi et de l'évaluation dans le processus de restitution, doivent être clairement définis. En outre, il est essentiel que les moniteurs et les évaluateurs soient redevables de leur activités, et que les autorités du pays d'accueil et du pays d'origine puissent actionner des mécanismes appropriés lorsqu'ils ont manqué à leurs obligations de reporting (e.g. résiliation du contrat, etc.) ou lorsqu'ils ont failli à leur obligation de déclarer certaines irrégularités (e.g. clause pénale contractuelle, action en justice des autorités compétentes du pays d'origine ou du pays d'accueil si le manquement résulte d'une fraude ou d'une omission volontaire, etc.).

- **Transparence** : Le processus de suivi et d'évaluation doit être aussi ouvert que possible et ses résultats le plus largement diffusés. A cette fin, des obligations de reporting doivent être imposées aux moniteurs et aux évaluateurs. Ceux-ci doivent publier les résultats de leurs travaux, sous la forme de rapports ou d'autres types de documents clairs et compréhensibles (pour que le public puisse les comprendre), contenant a minima un résumé exécutif, un rappel des activités et éléments contrôlés ou évalués, une description des méthodes de suivi ou d'évaluation utilisées, les principaux constats, les enseignements tirés, et le cas échéant les conclusions et recommandations.

• **Utilité** : Les résultats du processus de suivi et d'évaluation doivent être utilisés pour améliorer la performance des projets ou programmes (y compris en cours de mise en œuvre, notamment lorsque l'utilisation des fonds se fait par paliers) et concevoir de meilleures politiques de restitution. Pour cela :

o Le suivi et l'évaluation doivent être mis en œuvre au moment pertinent : ils ne doivent pas être un simple exercice ex post, mais doivent au contraire avoir une place au cours de la mise en œuvre des projets ou programmes. Le calendrier du suivi et de l'évaluation doit être adapté aux objectifs poursuivis. Par exemple, lorsque l'évaluation d'un résultat spécifique sert à déterminer si un changement de stratégie est nécessaire à une étape spécifique du projet, l'évaluation de ce résultat doit intervenir suffisamment tôt pour permettre de mettre en œuvre ce changement ;

o Les résultats doivent non seulement être accessibles à l'ensemble du public, mais ils doivent également faire l'objet d'une restitution à tous les acteurs pertinents.

• **Accès aux moyens** : Les moniteurs et les évaluateurs doivent avoir les moyens de mener à bien leurs missions. Les ressources financières nécessaires doivent être allouées au suivi et à l'évaluation, et les moniteurs et évaluateurs doivent avoir accès à toute la documentation nécessaire ainsi qu'aux sites pertinents.

• **Indépendance et impartialité** : Le processus de suivi et d'évaluation doit être impartial et indépendant vis-à-vis des autorités du pays d'accueil et du pays d'origine, et plus généralement de tous les acteurs intervenant dans le processus de restitution. L'équipe d'évaluation ne doit notamment comprendre aucun agent impliqué de façon directe ou indirecte dans les activités évaluées ou leurs résultats. L'exigence d'impartialité et d'indépendance doit être respectée à tous les stades du processus de suivi et d'évaluation. Elle poursuit plusieurs objectifs :

o L'impartialité permet d'éviter que les analyses, conclusions et résultats soient biaisés ou faussés, et contribue ainsi à accroître la fiabilité des résultats ;

o L'indépendance des moniteurs et des évaluateurs vis-à-vis des parties prenantes, et notamment du pays d'accueil et du pays d'origine, vise à éviter les situations de conflit d'intérêts qui interviendraient nécessairement si les personnes chargées d'élaborer et mettre en œuvre le processus de restitution étaient seules responsables de contrôler et d'évaluer leurs propres actions.

• **Fiabilité** : Le pays d'origine et le pays d'accueil doivent prendre les dispositions nécessaires pour garantir la fiabilité et la légitimité du suivi et de l'évaluation. Cette fiabilité dépend à la fois de l'expertise, de l'indépendance et de l'impartialité des moniteurs et des évaluateurs, du degré de transparence du processus de suivi et d'évaluation, et des méthodes utilisées. Elle suppose également que les moniteurs et les évaluateurs fassent état à la fois des succès et des échecs dans la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires et plus généralement dans le processus de restitution.

• **Contrôle de qualité** : Le suivi et l'évaluation doivent donner lieu à un contrôle de qualité, au moment de leur conception (contrôle ex ante) et au moment de leur finalisation (contrôle ex post) :

o Le contrôle de qualité ex ante permet notamment de vérifier que les modalités de suivi et d'évaluation sont adaptées aux objectifs poursuivis, que les moniteurs et les évaluateurs répondent aux exigences posées (impartialité et indépendance, absence de conflits d'intérêts, compétences, etc.) et ont été sélectionnés à l'issue d'un processus de mise en concurrence, et que les modalités permettront d'assurer la production d'un suivi et d'une évaluation fiables et de constats crédibles ;

o Le contrôle de qualité ex post permet notamment de vérifier que les moniteurs et les évaluateurs ont respecté les méthodes et processus prédéfinis (et que les écarts par rapport à ces méthodes et processus ont été corrigés efficacement, le cas échéant), que les constats, conclusions et recommandations émis sont cohérents et de qualité et qu'ils répondent au cahier des charges défini en amont, qu'il y a eu une consultation suffisante de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, et que les rapports de suivi et d'évaluation ont été rédigés dans un style et un format appropriés.

Si suivi et évaluation se rejoignent dans une certaine mesure au regard de leurs objectifs et répondent à cet égard à certaines exigences communes, ils doivent néanmoins être distingués.

A cet égard, les autorités du pays d'accueil et du pays d'origine devront veiller à prendre en compte les points d'attention propres du suivi et de l'évaluation.



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°17

...EN MATIÈRE DE SUIVI

Le suivi doit permettre d'**identifier les progrès réalisés et les problèmes rencontrés au moment où ils surviennent**, afin d'en faire état (dans des rapports de suivi), d'en tirer des enseignements et d'étayer en conséquence les processus décisionnels sur la base des données empiriques réunies, pour adapter les stratégies et redéfinir les orientations pour la mise en œuvre des projets ou programmes. Le suivi – plus que l'évaluation – est **orienté vers le processus de mise en œuvre** des projets ou programmes récipiendaires.

Afin d'être effectif, le suivi doit :

- Être fondé sur **l'identification, en amont, des risques et des hypothèses qui justifient la mise en œuvre des activités de suivi** et qui sont susceptibles d'avoir une influence sur ces activités de suivi ou sur la qualité des données recueillies ;
- Être **continu**, c'est-à-dire être effectué tout au long de la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires. Ainsi, le suivi doit permettre de réunir des informations en temps réel ;
- Être **mis en œuvre à plusieurs niveaux** : le suivi doit être l'œuvre de toutes les parties prenantes impliquées à la fois dans la sélection des projets ou programmes récipiendaires, dans leur planification et dans leur mise en œuvre. Un suivi effectif doit ainsi être réalisé par des moniteurs désignés au sein de chacune des entités – publiques comme privées – impliquées à chacun de ces niveaux ;
- **Prévoir le recueil de données, leur remontée vers les décideurs, leur analyse et leur utilisation** afin d'étayer la prise de décision et assurer la réalisation des objectifs et résultats poursuivis, y compris par l'adoption de mesures correctives, le cas échéant ;
- Permettre de **mesurer les progrès dans la réalisation des résultats attendus à l'aune de bases de référence et au moyen de critères et d'indicateurs clairs et objectifs**, définis en amont ;

ENCADRÉ N°17 (SUITE)

- **Impliquer les différentes parties prenantes, y compris la société civile** : à cette fin, il doit être prévu l'**utilisation de mécanismes de suivi participatifs**, tels que des groupes de discussion (composés de parties prenantes capables d'offrir plusieurs points de vue), des réunions entre parties prenantes, des comités de pilotage, des sondages, des missions de terrain, etc., faisant intervenir la société civile, notamment les bénéficiaires des projets ou programmes ;

- Prévoir des **visites régulières sur les sites pertinents** ;

- Permettre l'**identification des progrès réalisés comme des problèmes rencontrés, ainsi que des facteurs contribuant à ces progrès ou problèmes**. A cet égard, une **analyse globale du contexte** devra être prise en compte (y compris les développements économiques, sociologiques, politiques, etc., qui influent favorablement ou défavorablement sur la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires) ;

- Permettre, le cas échéant, d'identifier des questions qui devront être abordées dans le cadre de l'évaluation.

Afin de planifier correctement le suivi, les parties prenantes pourront utilement se baser sur le « modèle » suivant, inspiré de la matrice de planification conçue par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁹⁵, qui précise les éléments essentiels à prendre en compte :

Bases de référence	Sur la base de quelles références les progrès sont-ils mesurés ? Au moyen de quels critères ?
Indicateurs	
Résultats attendus	Quels sont les résultats attendus et les objectifs poursuivis ? A l'aune de quelles cibles les progrès sont-ils mesurés ?
Objectifs poursuivis	Les résultats attendus (par étapes de mise en œuvre) sont déterminés dans le cadre de la planification des projets ou programmes. Les objectifs intermédiaires et finaux sont définis en amont de la restitution. Les progrès (ou l'absence de progrès) sont mesurés à l'aune des résultats attendus au regard du calendrier de mise en œuvre prédéterminé et dans la perspective de la réalisation des objectifs définis en amont.
Activités devant faire l'objet d'un suivi	Quelles données doivent être collectées ?
Méthode de collecte des données	Comment/à quelle occasion les données sont-elles collectées ? (e.g. : au moyen d'un sondage, à l'occasion d'une réunion des parties prenantes, etc.).
Date et fréquence	Quand et à quelle fréquence la collecte des données doit-elle avoir lieu ? Le niveau de détail du calendrier dépend des besoins spécifiques du processus de restitution.
Risques	Quels sont les risques et les hypothèses qui justifient la mise en œuvre des activités de suivi ? Comment ces risques et hypothèses sont-ils susceptibles d'influer sur les activités de suivi ou sur la qualité des données recueillies ?
Ressources	Quelles ressources sont nécessaires et doivent être mobilisées pour conduire les activités de suivi ?
Responsabilités	Qui est responsable de la collecte des données, de la vérification de leur qualité et de leurs sources, de leur analyse, etc. ?
Sources de vérification (type et source des données)	Où les données peuvent-elles être trouvées ? Il s'agit d'indiquer les sources et le lieu où les données identifiées comme nécessaires peuvent systématiquement être trouvées.
Restitution	A qui les constats sont-ils restitués ?
Prise en compte du suivi	Comment sont-ils pris en compte dans la prise de décision ? Quel est leur impact sur les stratégies et les orientations dans la mise en œuvre des projets ou programmes récipiendaires ?



BONNES PRATIQUES...

ENCADRÉ N°18

...EN MATIÈRE D'ÉVALUATION

L'évaluation permet d'examiner de façon systémique et objective le processus de restitution (sa conception, sa mise en œuvre, ses résultats), et par la même occasion de vérifier le bon accomplissement par les différents acteurs du processus de restitution des missions qui leur ont été assignées, dans le but d'**assurer la redevabilité du processus de restitution et d'en tirer des enseignements pour les futures restitutions**. Pour cela :

- Une politique d'évaluation assortie de lignes directrices et de méthodes claires doit être définie, afin de produire une **information fiable et utile** qui permettra au pays d'accueil et au pays d'origine de tirer des enseignements pour leurs politiques de restitution. **Les évaluateurs doivent s'efforcer d'identifier les causes des succès et des échecs**.

- Outre les éléments communs à la planification du suivi et de l'évaluation rappelés ci-avant, le plan d'évaluation et le mandat des évaluateurs **identifient les normes et standards sur la base desquels la performance des projets ou programmes sera mesurée et définissent les questions qui seront abordées au cours de l'évaluation, qui constitueront la base des conclusions et des recommandations émises**. Le mandat doit toutefois être suffisamment flexible, notamment pour permettre aux évaluateurs de choisir les modalités pour recueillir et analyser les données.

- **Etat d'accueil et Etat d'origine doivent tous deux être impliqués dans le processus d'évaluation**. Le mandat des évaluateurs doit permettre d'aborder les sujets de préoccupation de chacun de ces Etats.

- Lorsque cela est pertinent, **les retours des populations affectées par les projets doivent être recueillis et intégrés à l'évaluation** : la participation des populations affectées et de la société civile améliore la qualité de l'évaluation.

En ce qui concerne les objectifs de l'évaluation, une approche inspirée des six critères développés par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour l'évaluation de l'aide au développement peut être pertinente :

- **Pertinence** : L'évaluation doit permettre de mesurer si les décisions prises dans le cadre de la restitution correspondent aux besoins prioritaires des populations victimes.

- **Cohérence** : L'évaluation détermine dans quelle mesure les décisions prises dans le cadre du processus de restitution sont compatibles avec d'autres actions entreprises dans le pays d'origine ou le pays d'accueil. Il s'agira notamment de rechercher si d'autres actions appuient ou affaiblissent la réalisation des objectifs poursuivis par les projets ou programmes récipiendaires, et si inversement ces projets appuient ou affaiblissent la réalisation d'objectifs poursuivis par d'autres politiques.

- **Efficacité** : L'évaluation détermine dans quelle mesure les objectifs poursuivis par le processus de restitution ont été atteints ou sont en voie de l'être. Lorsque cela s'avère pertinent, l'évaluation recherche si les projets ont eu une efficacité différenciée en fonction des groupes de population concernés.

⁹⁵ PNUD, *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results* (2009), Table 14, p. 85.

ENCADRÉ N°18 (SUITE)

• **Efficiace** : L'évaluation mesure si l'utilisation des fonds restitués est ou a été optimale, c'est-à-dire si les résultats ont été obtenus avec le meilleur rapport qualité-prix possible et dans les temps (compte tenu du calendrier initial ou des ajustements de calendrier faits pour prendre en compte un changement de circonstances). A cet égard, l'évaluation devra notamment faire état des éventuelles irrégularités survenues dans le cadre d'appels d'offres, ayant pu avoir un impact sur l'efficiace du processus de restitution.

• **Impact** : L'évaluation examine dans quelle mesure le processus de restitution a généré ou est susceptible de générer des effets, positifs ou négatifs, attendus ou inattendus, sur le long terme. Il s'agit ainsi de mesurer la portée (sur le plan temporel, spatial, etc.) et les éventuels effets transformatifs du processus de restitution, d'un point de vue social, environnemental et économique, au-delà des effets immédiats mesurés à travers le critère de l'efficace. Ce critère d'évaluation permet de déterminer les répercussions indirectes, secondaires ou potentielles du processus de restitution, par le biais d'une analyse des changements globaux et durables qu'il engendre dans le pays d'origine et de ses effets potentiels sur le bien-être des populations affectées.

• **Durabilité**⁹⁶ : L'évaluation examine dans quelle mesure les bénéfices du processus de restitution perdureront ou sont susceptibles de perdurer. Selon le moment où l'évaluation est effectuée, ce critère implique de mesurer les bénéfices du processus de restitution ou la probabilité que ces bénéfices perdurent à moyen et long terme.

Les pratiques exposées ci-avant sont inspirées des sources suivantes, auxquelles les autorités du pays d'accueil et du pays d'origine, ainsi que les autres acteurs du processus de restitution concernés par le suivi et l'évaluation, pourront utilement se référer :

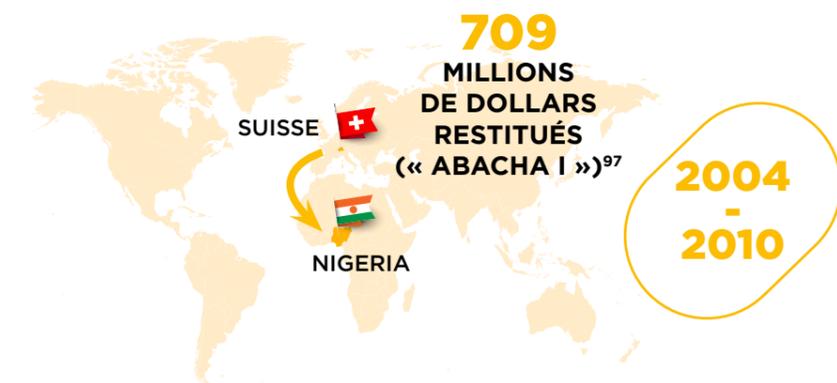
- OCDE, Comité d'aide au développement (CAD), *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance* (1991)
- OCDE, Réseau du CAD sur l'évaluation du développement, *Critères pour l'évaluation de l'aide au développement*
- OCDE, CAD, *Normes de qualité pour l'évaluation du développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD (2010)
- OCDE, *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully* (2021)
- PNUD, *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results* (2009)
- Groupe des Nations unies pour l'évaluation (United Nations Evaluation Group, UNEG), *Normes et règles d'évaluation* (2016)
- PNUD, Independent Evaluation Office of UNDP, *UNDP Evaluation Guidelines* (2021)

⁹⁶ Le CAD de l'OCDE parle de « viabilité ».

CAS PRATIQUE

ENCADRÉ N°19

DE LA RESTITUTION « ABACHA I » À LA RESTITUTION « ABACHA II », LES LEÇONS TIRÉES DE 15 ANS D'EXPÉRIENCE DE RESTITUTION : FORMALISER LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RESTITUTION POUR EN GARANTIR L'EFFICACITÉ ET L'INTÉGRITÉ



CONTEXTE

Entre 1993 et 1998, le général Sani Abacha, alors chef d'Etat du Nigeria, aurait détourné entre 3 et 5 milliards de dollars de fonds publics⁹⁸. Ces fonds ont été blanchis par des membres de sa famille ainsi que par de proches associés dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Lichtenstein.

Au décès de Sani Abacha, une partie de cet argent a été localisée en Suisse où près de 700 millions de dollars ont été gelés. Dans une décision du 18 août 2004, l'Office fédéral de la justice suisse (OFJ) indiquait que la plus grande partie des fonds Abacha bloqués en Suisse était manifestement d'origine délictuelle et ordonnait leur restitution au Nigeria⁹⁹. En **2005**, un tribunal helvétique a autorisé la restitution de 458 millions de dollars au Nigeria, indépendamment de toute décision de confiscation rendue au Nigeria¹⁰⁰. En **avril 2004**, la Suisse avait déjà restitué quelques 200 millions de dollars¹⁰¹. Une troisième tranche, correspondant à 44 millions de dollars, a été restituée en **2006**¹⁰². Enfin, 7 millions de dollars supplémentaires ont été restitués en **mars 2010**¹⁰³. Ces premiers transferts par la Suisse au Nigeria d'avoirs détournés par l'ex-dirigeant Abacha sont communément désignés comme la restitution « Abacha I ». Au total, ce sont plus de 700 millions de dollars qui ont été restitués.

⁹⁷ Cf. Etude de cas « Suisse – Nigeria (2004-2010) : 709 millions de dollars restitués », p. 118.

⁹⁸ Transparency International, « Returning Nigerians' Stolen Millions » (3 août 2018).

⁹⁹ Office fédéral de la justice suisse, « Fonds Abacha restitués au Nigeria » (16 février 2005).

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Stéphanie Germanier, « La Suisse restitue l'essentiel des fonds Abacha au Nigeria », *Le Temps* (17 février 2005).

¹⁰² RTS, « La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria », *RTS* (28 juin 2010).

¹⁰³ *Ibid.*

LES MODALITÉS DE SUIVI DU PROCESSUS DE RESTITUTION

Les « fonds Abacha » restitués au Nigeria ont été affectés à des projets de développement en faveur de la population pauvre et rurale dans le domaine de la santé publique et de l'éducation, ainsi qu'à la construction d'infrastructures (routes, alimentation en eau et en électricité).

Selon un rapport de la Banque mondiale de 2006, les accords qui gouvernent la restitution des « fonds Abacha » ne prévoyaient pas de modalités spécifiques d'exécution budgétaire et ne requerraient pas du gouvernement du Nigeria qu'il divulgue les projets récipiendaires des fonds¹⁰⁴. Le gouvernement nigérian a décidé de mettre en œuvre les projets financés au moyen des fonds restitués dans le cadre de sa programmation budgétaire ordinaire.

Par ailleurs, **les modalités de suivi de l'utilisation des fonds n'ont été déterminées qu'après la réalisation des premiers transferts**¹⁰⁵. La Banque mondiale a en effet été mandatée *a posteriori* pour réaliser le suivi de l'utilisation des fonds restitués.

Ce contrôle *a posteriori* a empêché un suivi rigoureux de l'utilisation finale des « avoirs Abacha » et permis des manipulations budgétaires¹⁰⁷. En effet, alors que les « avoirs Abacha » ont été restitués par la Suisse au Nigeria entre 2005 et 2006, 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. Selon le rapport de la Banque mondiale, en raison des crédits insuffisants alloués en 2004, les organismes dépensiers ont utilisé une partie des « avoirs Abacha » pour éponger des retards concernant des paiements 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.

Le contrôle indépendant réalisé par les OSC a abouti à des conclusions allant encore plus loin. Selon certaines OSC, les fonds restitués n'ont servi qu'à couvrir les déficits de projets déjà existants, la moitié des projets devant être financés au moyen de ces fonds n'ayant jamais été réalisée¹⁰⁷. Une partie des fonds aurait « disparu » dans le système comptable de l'Etat nigérian, sans qu'il ait été possible de retracer toutes les dépenses effectuées avec les fonds¹⁰⁸. Dans un rapport indépendant, des OSC nigérianes ont même indiqué que plusieurs projets n'ont jamais été terminés ou ont été abandonnés en cours de route¹⁰⁹. Les auteurs du rapport ont indiqué que les prestataires intervenus pour la mise en œuvre des projets, comme les agents publics, s'étaient montrés peu coopératifs pour la réalisation de leur suivi, et ont sollicité l'ouverture d'une enquête dans des faits de corruption potentiels¹¹⁰.



¹⁰⁴ Banque mondiale, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise* (décembre 2006).

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ RTS, « La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria », RTS (28 juin 2010).

¹⁰⁸ Julia Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des « fonds de dictateurs » ? », *Swissinfo.ch* (15 mars 2018).

¹⁰⁹ Nigerian Network on Stolen Assets (NNSA), *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise* (2006).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 64 ; Public Eye, communiqué de presse, « Abacha funds: catastrophic repatriation by Swiss authorities » (19 avril 2002).

¹¹¹ Etude de cas « Suisse - Nigeria (2015 - aujourd'hui) : 321 millions de dollars restitués », p. 97.

CONTEXTE

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, déposés au Luxembourg, ont été saisis et rapatriés en Suisse en 2014¹¹². En février 2015, le Ministère public genevois a prononcé la confiscation de ces fonds et ordonné la restitution de 321 millions de dollars au Nigeria¹¹³.

Le 4 décembre 2017, la Suisse a conclu un *memorandum of understanding* tripartite avec le Nigeria et la Banque mondiale portant sur les modalités de restitution des fonds du clan Abacha, dans le cadre du Forum mondial sur le recouvrement d'avoirs (*Global Forum on Asset Recovery*, GFAR)¹¹⁴.

LES MODALITÉS DE SUIVI DU PROCESSUS DE RESTITUTION

L'accord *ad hoc* de restitution conclu par la Suisse et le Nigeria avec la Banque mondiale spécifie que les fonds seront restitués « pour le bénéfice du peuple du Nigeria », dans le cadre d'un projet soutenu et supervisé par la Banque mondiale, visant à renforcer la sécurité sociale des couches les plus pauvres de la population nigérienne. L'argent restitué devait être utilisé exclusivement pour financer un programme de transfert conditionnel en espèces¹¹⁵.

Les gouvernements suisse et nigérian ont conditionné le transfert des fonds au suivi du processus de restitution par la Banque mondiale. Il était prévu que la Banque mondiale exerce ce suivi dans les mêmes conditions que le suivi de l'utilisation des fonds prêtés par l'Association internationale de développement, un de ses organes. La Banque mondiale devait préparer des rapports de suivi transmis à la fois au Nigeria et à la Suisse, et examiner les rapports financiers fournis par le gouvernement du Nigeria et les transmettre à la Suisse, le cas échéant en fournissant des commentaires.

Outre le suivi effectué par la Banque mondiale, le processus de restitution « Abacha II », tirant les leçons du premier volet, a veillé à l'inclusion de la société civile dans le suivi de l'utilisation des fonds restitués, comme le Nigeria s'y est engagé dans l'accord *ad hoc* de restitution. Les OSC nigérianes ont non seulement pu participer aux négociations¹¹⁶, mais elles ont également eu un rôle formel dans le suivi. La participation des OSC nigérianes au suivi du processus de restitution a été entièrement financée par l'agence britannique de développement. **La société civile nigérienne, coordonnée par l'African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ) en une coalition de plusieurs organisations non gouvernementales, a développé son propre outil de contrôle et de suivi des fonds restitués, le « projet MANTRA »**¹¹⁷. Ce projet poursuivait 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. **Plus de 500 moniteurs ont été déployés dans tous les Etats du Nigeria où les fonds devaient être restitués**¹¹⁸.

¹¹² Sylvain Besson, « Affaire Abacha : la Suisse rend 321 millions de dollars au Nigeria », *Le Temps* (5 décembre 2017).

¹¹³ Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites* (décembre 2016).

¹¹⁴ Conseil fédéral suisse, communiqué de presse, « La Suisse restitue 321 millions de dollars au Nigeria sous la supervision de la Banque mondiale: signature d'un accord tripartite » (4 décembre 2017).

¹¹⁵ 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 faire 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.

¹¹⁶ Julia Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des « fonds de dictateurs » ? », *Swissinfo.ch* (15 mars 2018).

¹¹⁷ Pour plus d'informations sur le projet MANTRA, cf. ANEEJ, *Role of Citizens in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programme* (septembre 2018).

¹¹⁸ ANEEJ, « ANEEJ Launches Report on the Implementation of 2016 London Anti-Corruption Summit and GFAR Commitments in Nigeria » (13 février 2019).

ENCADRÉ N°19 (SUITE)

Le projet MANTRA est, selon plusieurs ONG, un succès. Le monitoring effectué 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. Le projet MANTRA a, en outre, contribué à former près de 500 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.

De plus, alors que le monitoring effectué par la Banque mondiale est conduit selon des modalités standard – dans le cas de la restitution « Abacha II », dans les mêmes conditions que le suivi de l'utilisation des fonds prêtés par l'Association internationale de développement –, **l'exercice de suivi mis en œuvre dans le cadre du projet MANTRA, adapté au processus de restitution, a permis de mettre en lumière des éléments spécifiques, de faire des analyses pratiques fondées sur des données recueillies sur le terrain et à partir du point de vue de la société civile, afin de formuler des recommandations précises pour améliorer le processus.** Le monitoring mené par les OSC à travers le projet MANTRA a ainsi permis de mettre en lumière plusieurs obstacles persistants, notamment des retards et des insuffisances dans le reporting en ce qui concerne l'utilisation des fonds, le nombre de bénéficiaires et le traitement des réclamations, dans la délivrance d'informations aux bénéficiaires, et plus généralement dans la publication d'informations sur le programme à l'attention du grand public, ainsi que des violations des règles de confidentialité. L'ANEEJ a, en conséquence, formulé diverses recommandations pour améliorer les pratiques et procédures sur ces différents axes¹¹⁹.

De manière générale, les rapports du projet MANTRA font état du succès de ce programme de transfert conditionnel en espèces, qui a réellement permis d'améliorer les conditions de vie des ménages en bénéficiaire. Le programme de transfert conditionnel d'espèces est encore en cours de mise en œuvre à ce jour. Selon le rapport de suivi et de résultats établi par la Banque mondiale en février 2021, plus d'1,3 millions de ménages étaient enregistrés dans le programme de transfert d'espèces¹²⁰. **Les évolutions entreprises en matière de suivi et d'évaluation entre les restitutions « Abacha I » et « Abacha II » démontrent la réelle valeur ajoutée que comporte l'implication des OSC dans le processus de suivi et d'évaluation.**



IDÉE REÇUE #4

ENCADRÉ N°20

L'IMPLICATION D'UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE DANS LE PROCESSUS DE RESTITUTION PERMET DE S'AFFRANCHIR DES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ET DE REDEVABILITÉ

L'implication d'une organisation intergouvernementale dans le processus de restitution est souvent perçue comme un gage d'intégrité et mis en avant comme tel par les Etats concernés par le processus. Impliquer une organisation intergouvernementale dans le processus de restitution ne protège pourtant pas des irrégularités.

¹¹⁹ ANEEJ, *Monitoring Report of the Utilization of The Recovered Abacha Funds in the August-September 2018 Payment Round of the Conditional Cash Transfer Programme* (2019), p. 36-40.

¹²⁰ Banque mondiale, National Social Safety Nets Project (P151488), *Implementation Status & Results Report* (février 2021) (rapport n° ISR45236).

ENCADRÉ N°20 (SUITE)

Perçues par les pays d'accueil des avoirs comme les mieux placées pour concevoir et gérer des programmes qui bénéficieront aux citoyens des pays d'origine des avoirs, les organisations intergouvernementales sont souvent considérées comme des intermédiaires neutres dont la seule implication dans le processus suffit à garantir la bonne gestion des fonds restitués.

Cette conception peut conduire certains pays d'accueil des avoirs à faire preuve de plus de souplesse en matière de transparence et de redevabilité, favorisant ainsi les risques de détournements.

Durant ces dix dernières années, la Banque mondiale a supervisé plusieurs processus de restitution au Nigeria et en Asie centrale. Une étude publiée par le Bank Information Center (BIC) a relevé plusieurs difficultés inhérentes au fonctionnement de la Banque mondiale¹²¹ et soulève la question des conditions dans lesquelles s'est opérée la sélection de la Banque mondiale en tant qu'autorité de supervision d'un processus de restitution¹²². Enfin, l'étude relève que les expériences de restitution réussies dans lesquelles a été impliquée la Banque mondiale l'ont été parce qu'il a été possible pour les organisations de la société civile de mener de manière indépendante un suivi approfondi de la restitution des actifs et d'en rendre compte.

Par exemple, le rôle qu'a joué la Banque mondiale dans la restitution dite « Kazakhstan II », dans le cadre de laquelle la Suisse a restitué près de 49 millions de dollars au Kazakhstan à la suite d'un accord conclu en 2012 entre la Suisse et la Banque mondiale, a été fortement critiqué. L'intégrité du processus de restitution, en raison du mécanisme choisi par la Suisse, a reposé exclusivement sur la mise en œuvre des instruments applicables en matière de financement de projets par la Banque mondiale et sur les accords conclus entre cette dernière et les entités kazakhs en charge des programmes financés. Or, le rapport du BIC a montré que ces instruments de la Banque mondiale, ainsi que la nature même de cette organisation, se sont révélés inadaptés¹²³, dans la mesure notamment où ils n'ont pas permis de garantir l'indépendance des parties prenantes vis-à-vis du gouvernement kazakh, ce qui a conduit à de nombreuses irrégularités et à une utilisation contestable d'une partie des fonds restitués, au lieu que ceux-ci profitent aux couches défavorisées de la population kazakhe¹²⁴.

La sélection des acteurs appelés à jouer un rôle dans le processus de restitution, qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales ou d'acteurs du secteur privé, doit répondre aux plus hautes exigences de transparence et de redevabilité, dans le but de prévenir tout conflit d'intérêts et de garantir l'intégrité et l'efficacité du processus de restitution.

¹²¹ Bank Information Center (BIC), *World Bank Oversight of Asset Return: Lacking a Clear Vision?* (octobre 2019).

¹²² *Ibid.*, p. 20 : « *The World Bank's oversight does come at a cost. Despite the importance of minimizing the costs of asset return, there is no evidence that the World Bank has faced any competition from other multilateral development banks to provide supervision and project management services for projects funded by recovered assets. According to publicly available information, no other multilateral development bank has taken on the responsibility for facilitating and overseeing asset return projects.* »

¹²³ *Ibid.*, p. 13-14.

¹²⁴ Cf. Etude de cas « Suisse – Kazakhstan (2011 – aujourd'hui) : 48,8 millions de dollars restitués », p. 107.

04

ÉTUDES DE CAS



IRLANDE – NIGERIA 6,3 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Entre 1993 et 1998, le général Sani Abacha, alors chef d'Etat du Nigeria, aurait détourné entre 3 et 5 milliards de dollars de fonds publics¹²⁷. Ces fonds ont été blanchis par des membres de sa famille ainsi que par de proches associés dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Lichtenstein.

L'investigation internationale conduite dans l'affaire Abacha a donné lieu au blocage par le Criminal Assets Bureau irlandais de la somme de 5,5 millions d'euros (approximativement 6,3 millions de dollars), consignée sur un compte bancaire à Dublin en octobre 2014. Après que le Nigeria a introduit une action en revendication de ces avoirs en 2019, un tribunal irlandais a ordonné leur restitution en 2020. Il s'agit du premier processus de restitution dans lequel l'Irlande est impliquée¹²⁸.

MODALITÉS DE RESTITUTION

L'accord de restitution conclu entre l'Irlande et le Nigeria prévoit que les fonds seront transférés sur un compte de la République du Nigeria à la Banque centrale du Nigeria. Censés bénéficier au « *segment le plus pauvre de la population* », il est prévu que les fonds soient déboursés pour financer les projets d'infrastructures de l'autoroute entre Lagos et Ibadan, de la route entre Abuja et Kano et du second pont du Niger, à l'instar des restitutions par les Etats-Unis et Jersey dans le cadre de l'affaire Abacha¹²⁹ et par le Royaume-Uni dans le cadre de l'affaire Ibori¹³⁰. Ils sont destinés à être utilisés dans le cadre du fonds présidentiel pour le développement des infrastructures (*Presidential Infrastructure Development Fund*) géré par le fonds d'investissement souverain du Nigeria (*Nigeria Sovereign Investment Authority*, NSIA). Les trois projets d'infrastructures font l'objet d'une courte description insérée en annexe à l'accord, précisant des délais provisionnels d'achèvement.

Les études de cas présentées ci-après illustrent les bonnes et moins bonnes pratiques en matière de restitution d'avoirs, à travers l'analyse et l'évaluation de processus de restitution passés et en cours à l'aune des indicateurs développés ci-avant¹²⁵.

Ces études de cas sont présentées dans l'ordre chronologique, à partir du cas le plus récent. Afin d'effectuer ce classement dans l'ordre chronologique, Transparency International France considère le début et la fin d'un processus de restitution au regard des indicateurs qu'elle a développés et des bonnes pratiques qu'elle a exposées ci-avant.

Ainsi, selon Transparency International France, **le processus de restitution devrait commencer dès la confiscation des avoirs**, dans la mesure où il est primordial que l'Etat d'accueil, dès ce stade, isole les avoirs définitivement confisqués afin d'en assurer le traçage subséquent tout au long du processus de restitution. A cet égard, la date de la première confiscation, c'est-à-dire la date à laquelle le propriétaire des biens mal acquis est dépossédé de manière permanente de tout ou partie de ceux-ci, est prise comme référence pour signaler le début d'un processus de restitution. Dans de rares cas, Etat d'accueil et Etat d'origine entament des négociations en vue d'une future restitution avant même la confiscation des biens mal acquis, lorsque les avoirs sont bloqués¹²⁶. Transparency International France considère alors que le processus de restitution a débuté lorsque ces Etats ont engagé ces négociations, nonobstant l'absence de confiscation définitive.

Dans la mesure où, comme il a été développé ci-avant, les efforts de l'Etat d'accueil et de l'Etat d'origine des avoirs pour mettre en œuvre les principes de transparence, de redevabilité et d'inclusivité doivent être déployés jusqu'au déboursement total des fonds restitués, Transparency International France considère que **le processus de restitution prend en principe fin à la date du dernier déboursement, c'est-à-dire lorsque le dernier centime restitué est dépensé**. Lorsque les derniers déboursements afférents aux fonds restitués ne sont vraisemblablement pas intervenus à ce jour, le processus de restitution est considéré comme étant en cours ; la mention « aujourd'hui » est alors renseignée en lieu et place d'une année de fin.

Dans certains cas, notamment en ce qui concerne les processus de restitution plus anciens, lorsque les Etats impliqués dans la restitution n'ont pas déterminé en amont du transfert l'affectation finale des fonds restitués ou ne se sont pas montrés transparents sur les déboursements faisant suite au transfert, peu d'informations sur les déboursements sont disponibles. La date de fin du processus de restitution indiquée correspond alors à une date vraisemblable compte tenu des dernières informations qui ont pu être réunies et du fait qu'il s'avère impossible à ce jour de savoir de façon certaine si les fonds restitués ont été intégralement dépensés, en l'absence de mise en place de mécanismes de suivi et de contrôle de l'utilisation des fonds.

¹²⁵ Cf. Partie II, p. 22.

¹²⁶ Cf. à cet égard Etude de cas « Suisse – Etats-Unis – Kazakhstan (1999-2014) : 115 millions de dollars restitués ».

¹²⁷ Transparency International, « *Returning Nigerians' Stolen Millions* » (3 août 2018).

¹²⁸ Département de la Justice irlandais, communiqué, « *Minister for Justice and Equality, Helen McEntee TD, signs Memorandum of Understanding between Ireland and the Federal Republic of Nigeria on the return of forfeited assets* » (13 août 2020) ; Reuters Staff, « *Ireland to return 5.5 mln euros in Abacha loot to Nigeria - statement* », *Reuters* (14 août 2020) ; Chinedu Asadu, « *Ireland, FG sign MoU to return €5.5m Abacha Loot* », *The Cable* (14 août 2020) ; Kunle Sanni, « *Nigeria to recover €5.5 million Abacha loot from Ireland* », *Premium Times Nigeria* (14 août 2020) ; Biodun Busari, « *Nigeria expects 5.5 million euros Abacha loot from Ireland* », *Nigeria Today* (21 août 2020).

¹²⁹ Cf. Etude de cas « Etats-Unis – Jersey – Nigeria (2019 – aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88.

¹³⁰ Cf. Etude de cas « Royaume-Uni – Nigeria (2012 – aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104.

L'accord reflète l'intention des Etats Parties de « permettre le transfert et l'utilisation transparente et efficace des avoirs au bénéfice du peuple du Nigeria »¹³¹. Si les Etats Parties reconnaissent la nécessité de garantir l'application des plus hauts standards de transparence et de redevabilité dans la restitution et l'utilisation des avoirs, l'accord contient peu de provisions spécifiques sur la façon de mettre en œuvre ces standards. Par ailleurs, aucune référence n'est faite au rôle de la société civile¹³².

• **Transparence** : Un rapport sur l'utilisation qui aura été faite des avoirs sera publié sur un site internet, non nommé à ce stade du processus de restitution, par le gouvernement du Nigeria et une copie en sera fournie au gouvernement irlandais. Cependant, l'accord ne précise pas quelle entité sera chargée de rédiger ce rapport ni dans quel délai celui-ci sera publié.

• **Redevabilité** : La NSIA est l'autorité désignée comme étant celle en charge de la mise en œuvre de l'accord *ad hoc* de restitution.

Le gouvernement du Nigeria s'engage à garantir le respect des plus hauts standards de probité et d'intégrité et à ce que les activités financées par les fonds restitués soient conduites dans le respect des normes anti-corruption. Le gouvernement du Nigeria s'engage à informer le gouvernement irlandais de toute allégation crédible de fraude ou de corruption en lien avec les fonds restitués ou l'accord, à ouvrir une enquête et, en cas de fraude ou de corruption avérée, à procéder au remboursement des sommes saisies et à prendre toute autre mesure nécessaire pour réparer le dommage découlant des actes de fraude ou de corruption en cause.

Par ailleurs, l'accord prévoit que les différends pouvant naître entre les Etats Parties concernant l'accord *ad hoc* de restitution seront résolus à l'amiable, par les canaux diplomatiques.

• **Inclusivité** : Aucun rôle spécifique n'est attribué à la société civile.



POINTS POSITIFS

- L'accord *ad hoc* de restitution contient des engagements des Etats Parties, en particulier du Nigeria en tant que pays d'origine des avoirs, au respect des plus hauts standards de transparence, de redevabilité et d'intégrité.
- Le Nigeria s'engage à enquêter sur toute allégation sérieuse de fraude ou de corruption et à prendre les mesures nécessaires pour remédier à toute irrégularité avérée de cette nature, notamment à travers le remboursement des sommes qui seraient saisies à la suite de telles allégations sur le compte de la République du Nigeria à la Banque centrale.
- La publication d'un rapport sur la mise en œuvre des projets est prévue.

¹³¹ Memorandum of Understanding between the Government of the Federal Republic of Nigeria and the Government of Ireland regarding the return, disposition and management of certain forfeited assets, signé le 11 août 2020, paragraphe 2 : « The Participants confirm their intention to maintain effective cooperation based on trust and respect in order to enable a transparent and efficient return and disposition of the Assets for the benefit of the people of Nigeria. »

¹³² UNCAC Coalition, « Ireland Releases Agreement with Nigeria on Return of €5.5 Million » (28 septembre 2020).



POINTS NÉGATIFS

- L'accord précise que le gouvernement irlandais n'assumera aucune responsabilité quant à l'utilisation des avoirs une fois ceux-ci restitués.
- Les fonds sont transférés sur un compte bancaire au nom du gouvernement du Nigeria avant d'être affectés au fond du NSIA chargé des trois projets d'infrastructure. Cependant, dans la mesure où l'accord ne soumet pas le transfert à cette utilisation spécifique des fonds et ne contient par ailleurs aucune garantie quant à cette affectation, le risque que les fonds soient de nouveau détournés reste important, ceci d'autant plus que la somme restituée ne constitue qu'une petite partie des fonds restitués investis dans ces projets d'infrastructures¹³³. La presse nigériane s'est d'ailleurs récemment fait l'écho des préoccupations de la Chambre des Représentants, qui a interrogé plusieurs hauts fonctionnaires en mai 2021, dont le Comptable Général de la Fédération, car les fonds en provenance d'Irlande n'ont à ce jour, semble-t-il, pas été crédités sur le compte de la NSIA¹³⁴.
- Plus généralement, quand bien même les projets auxquels les fonds doivent être affectés aient été identifiés dans l'accord *ad hoc* de restitution et l'autorité en charge de la dépense désignée, de simples engagements des Etats Parties au respect des standards de transparence et de redevabilité ne peuvent suffire à garantir l'intégrité et l'efficacité du processus de restitution, en l'absence de modalités spécifiques de mise en œuvre de ces standards.
- L'accord ne prévoit pas de garde-fous suffisants et ne définit pas de processus de suivi et d'évaluation indépendants. Un seul rapport à l'issue de la mise en œuvre des projets est mentionné, sans que l'entité chargée de sa rédaction ne soit identifiée ni aucun délai de publication déterminé.
- Le processus de restitution ne prévoit d'attribuer aucun rôle à la société civile, y compris au stade du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des projets¹³⁵, même si un suivi par la société civile est prévu dans le cadre des mêmes projets d'infrastructures en ce qui concerne d'autres fonds restitués¹³⁶.

¹³³ Cf. Etudes de cas « Etats-Unis - Jersey - Nigeria (2019 - aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88 et « Royaume-Uni - Nigeria (2012 - aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104.

¹³⁴ Hassan Muaz, « Reps query 'missing' 5.5 million Euro recovered fund », *The Eagle Online* (26 mai 2021) ; Bakare Majeed, « Recovered Loot: Reps give Accountant General 48 hours to account for 'missing' €5 million », *Premium Times Nigeria* (25 mai 2021) ; Tordue Salem, « Reps summon AGF over alleged missing £5.5m », *Vanguard Nigeria* (27 mai 2021).

¹³⁵ Aneej Nigeria, « €5.5 M Abacha Loot: ANEEJ Faults Ireland For Exclusion Of CSOs In Repatriation Process », ANEEJ (25 septembre 2020).

¹³⁶ Cf. Etudes de cas « Etats-Unis - Jersey - Nigeria (2019 - aujourd'hui) : 311,7 millions de dollars restitués », p. 88 et « Royaume-Uni - Nigeria (2012 - aujourd'hui) : 5,7 millions de dollars restitués », p. 104.

ETATS-UNIS - JERSEY - NIGERIA

311,7 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Entre 1993 et 1998, le général Sani Abacha, alors chef d'Etat du Nigeria, aurait détourné entre 3 et 5 milliards de dollars de fonds publics¹³⁷. Ces fonds ont été blanchis par des membres de sa famille ainsi que par de proches associés dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Lichtenstein.

Cette restitution est le résultat d'une étroite collaboration entre les autorités de Jersey, le *Department of Justice* (DOJ) des Etats-Unis et les autorités nigérianes. En 2014, le Tribunal fédéral de Washington D.C. a prononcé la confiscation de plus de 500 millions de dollars détenus dans des comptes localisés dans divers pays, en tant que produit des faits de corruption commis sous la dictature de Sani Abacha entre 1993 et 1998. L'utilisation du système bancaire américain dans le schéma de blanchiment incriminé a servi de fondement à la compétence des autorités américaines.

Après avoir ordonné en 2014 le blocage de fonds consignés sur un compte bancaire ouvert à Jersey au nom de la société Doraville, détenue par le fils de l'ancien chef d'Etat, les autorités de Jersey ont procédé à leur confiscation en 2019 en exécution du jugement américain, devenu définitif en 2018¹³⁸.

MODALITÉS DE RESTITUTION

En 2018, les gouvernements du Nigeria, des Etats-Unis et de Jersey ont initié des négociations en vue du rapatriement et de la gestion des fonds restitués, d'un montant de 311,7 millions de dollars. L'accord de restitution a été conclu le 3 février 2020¹³⁹.

Les fonds restitués seront affectés à trois projets d'infrastructures préalablement approuvés par le Nigeria, qui s'inscrivent dans le cadre de partenariats public-privé : l'autoroute entre Lagos et Ibadan, la route entre Abuja et Kano et le second pont du Niger. Selon les autorités nigérianes, ces projets auront pour effet de booster la croissance économique et auront un impact positif sur la pauvreté, en permettant de mieux relier les chaînes d'approvisionnement et les personnes entre l'Est du pays d'une part, et l'Ouest et le Nord du pays d'autre part.

Dans un communiqué conjoint¹⁴⁰, les trois Etats Parties affirment que l'accord reflète les principes de transparence et de redevabilité tels qu'adoptés par le Forum mondial sur le recouvrement des avoirs (GFAR).

- **Transparence** : Dans la mesure où l'accord *ad hoc* de restitution n'a, semble-t-il, pas été publié, il n'a pas été possible de l'examiner afin de savoir si les différentes obligations de reporting prévues donnent lieu à des rapports accessibles au public.

- **Redevabilité** : Les projets financés seront gérés par la Nigeria Sovereign Investment Authority (NSIA), qui devra notamment établir des rapports trimestriels sur les mesures de vigilance anti-corruption mises en œuvre par les titulaires des projets et leurs sous-traitants.

Les projets feront l'objet d'un audit financier indépendant. L'équipe de suivi sera chargée de contrôler la mise en œuvre des projets et devra rendre compte régulièrement de leur avancée, en se basant notamment sur les rapports établis par la NSIA. La NSIA est chargée de sélectionner un auditeur indépendant conformément au droit nigérian et dans le respect des règles d'attribution des marchés publics. L'accord prévoit également que les gouvernements des Etats-Unis et de Jersey auront la possibilité d'examiner toutes les offres soumises durant la procédure d'attribution et de faire obstacle à la sélection d'un candidat en soumettant un avis de refus (« Notice of Disapproval ») aux autres Parties.

L'auditeur indépendant devra préparer et soumettre des rapports trimestriels et annuels. Les Etats-Unis et Jersey pourront examiner ces rapports et soulever tout sujet de préoccupation auprès de la NSIA ou du Procureur général du Nigeria. Si les Etats-Unis ou Jersey considèrent que le Nigeria n'a pas pris les mesures appropriées pour remédier à tout sujet de préoccupation identifié par les rapports d'audit, ils pourront engager des discussions avec le Nigeria. L'accord ne précise pas, cependant, comment ces discussions permettront de résoudre les litiges.

L'accord contient une clause interdisant l'utilisation des fonds pour le bénéfice des corrupteurs ou pour verser des honoraires de résultats à des avocats¹⁴¹.

- **Inclusivité** : Le gouvernement du Nigeria, en consultation avec les autres Etats Parties, fera également appel à des OSC ayant une expertise en matière de projets d'infrastructures, de génie civil, d'approvisionnement, de conformité anti-corruption et de lutte contre la traite des êtres humains, pour compléter le suivi et le contrôle. Comme pour la sélection de l'auditeur, la sélection des OSC participant au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des projets se fera conformément au droit nigérian et au moyen d'une procédure d'appel d'offres publique. Là aussi, les Etats-Unis et Jersey auront un droit de regard sur les offres et pourront exercer leur droit de refuser un candidat en notifiant aux autres Parties un avis de refus. Les OSC examineront les rapports techniques, les rapports d'audit financier, et les rapports de vigilance anti-corruption. Elles seront autorisées à effectuer des visites sur place (y compris des visites non annoncées) et publieront leurs propres rapports trimestriels. Plus généralement, les OSC devront évaluer le respect des termes de l'accord de façon transparente et accessible au public.

Comme dans le cadre de la restitution « Abacha II » entre la Suisse et le Nigeria¹⁴², c'est la coalition d'OSC formant le « projet MANTRA », dont le travail a été considéré comme un véritable succès¹⁴³, qui a été désignée pour participer au monitoring de la restitution entre les Etats-Unis, Jersey et le Nigeria¹⁴⁴.

¹³⁷ Transparency International, « Returning Nigerians' Stolen Millions » (3 août 2018).

¹³⁸ Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « U.S. Enters into Trilateral Agreement with Nigeria and Jersey to Repatriate Over \$300 Million to Nigeria in Assets Stolen by Former Nigerian Dictator General Sani Abacha » (3 février 2020).

¹³⁹ Communiqué conjoint du Gouvernement de Jersey, du Gouvernement de la République fédérale du Nigeria et du Département de la Justice des Etats-Unis, « Repatriation agreement between Jersey, Nigeria and USA » (4 février 2020) ; Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué, « U.S. Repatriates over \$311.7 Million in Assets to the Nigerian People that were Stolen by Former Nigerian Dictator and His Associates » (4 mai 2020) ; Terhamba Daka, « Nigeria, Jersey, US sign agreement to repatriate \$321m Abacha loot », *The Guardian Nigeria* (29 janvier 2020) ; L. George, « U.S., Jersey sign \$300 million Abacha loot repatriation deal with Nigeria », *Reuters* (4 février 2020) ; BBC, « Jersey bank's £230m seizure set to be returned to Nigeria », *BBC* (4 février 2020).

¹⁴⁰ Communiqué conjoint du Gouvernement de Jersey, du Gouvernement de la République fédérale du Nigeria et du Département de la Justice des Etats-Unis, « Repatriation agreement between Jersey, Nigeria and USA » (4 février 2020).

¹⁴¹ Cette clause peut avoir été prévue notamment en réaction au scandale qu'a causé le versement secret de 15 millions de dollars sur les 321 millions de dollars restitués par la Suisse dans le cadre du volet « Abacha II » à deux avocats nigériens : cf. The Cable, « Abacha Loot: Despite outcry, FG secretly pays Malami's lawyers 'dubious' \$15m fees », *The Cable* (5 février 2019).

¹⁴² Cf. Etude de cas « Suisse - Nigeria (2015 - aujourd'hui) : 321 millions de dollars restitués », p. 97.

¹⁴³ Stolen Asset Recovery Initiative, « GFAR Principles in Action: the MANTRA Project's Monitoring of the Disbursement of Abacha II funds in Nigeria » (29 octobre 2019) ; Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC), *Global Forum for Asset Recovery, Progress Report: Nigeria, Development since December 2017 to June 2019* (2019).

¹⁴⁴ Aneej Nigeria, communiqué de presse, « ANEEJ, MANTRA Partners Set To Monitor \$308m Abacha 3 Loot From Jersey », Africa Network for Environment & Economic Justice (ANEEJ) (6 février 2020).



POINTS POSITIFS

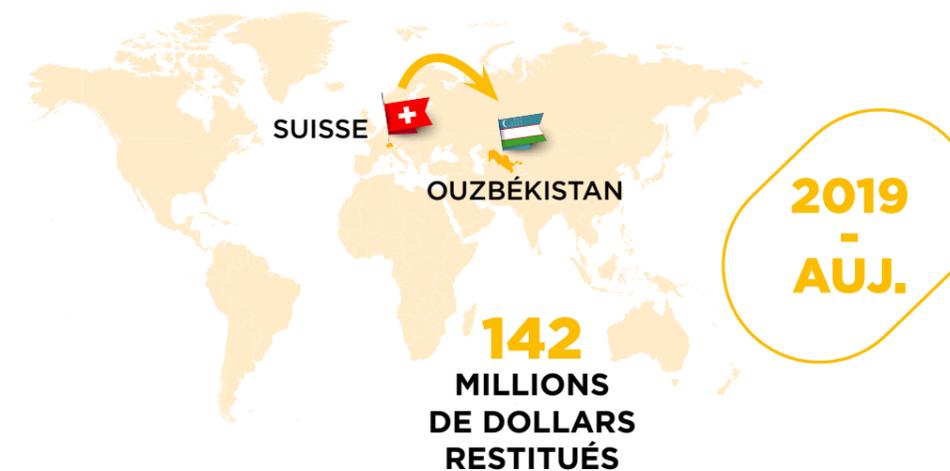
- L'accord semble identifier clairement les autorités responsables de la gestion et du suivi et prévoir un audit indépendant.
- Un rôle important semble donné à la société civile à travers l'implication d'une ou plusieurs OSC dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets et la mise en capacité de ces OSC (accès de celles-ci aux informations nécessaires pour accomplir leurs missions et possibilité pour elles d'effectuer des visites sur place).
- L'auditeur indépendant ainsi que les OSC participant au suivi et à l'évaluation sont sélectionnés conformément aux procédures de passation des marchés publics applicables au Nigeria.



POINTS NÉGATIFS

- Si certains garde-fous semblent prévus pour que les fonds ne retombent pas dans les circuits de la corruption (clause par laquelle les Etats Parties s'engagent à ce que les fonds ne retombent pas entre les mains des corrupteurs), l'accord de restitution ne semble pas prévoir de mécanismes de responsabilité spécifiques ni de mécanisme de résolution des éventuels litiges dans le cas où une des Parties serait insatisfaite des mesures prises pour remédier à des préoccupations identifiées dans les rapports d'audit.
 - Cette insuffisance des garde-fous est d'autant plus critiquée que, comme l'a souligné un sénateur américain¹⁴⁵, il existe un risque important que les fonds restitués retombent dans les mains de corrupteurs. Bien que l'accord de restitution prévoit certains garde-fous, leur efficacité dépend en grande partie de l'application du droit nigérian, en particulier des procédures de passation des marchés publics. Or, certains ont pu souligner l'inadéquation de ces procédures¹⁴⁶, qui constitue un terreau favorable aux cas de corruption¹⁴⁷. Par ailleurs, les détournements commis sous la dictature de Sani Abacha ont impliqué de nombreux membres de la classe politique, dont certains sont encore en poste.
- Les difficultés entourant la potentielle restitution par les Etats-Unis et le Royaume-Uni de 155 millions de dollars au Nigeria dans un des volets de l'affaire Abacha constituent une illustration des difficultés pouvant survenir dans ce contexte¹⁴⁸. En effet, à la suite d'un accord d'abandon des poursuites au Nigeria conclu avec Abubakar Bagudu, le gouverneur de l'Etat de Kebbi, le Nigeria planifiait de lui reverser près de 100 millions de dollars des sommes restituées, alors que le DOJ américain considérait que Bagudu était lui-même impliqué dans les schémas de corruption élaborés par Abacha. Cela a conduit les Etats-Unis et le Royaume-Uni à convenir d'un blocage des fonds situés au Royaume-Uni jusqu'à ce que les tribunaux britanniques se prononcent sur l'accord d'abandon des poursuites¹⁴⁹. Les garde-fous prévus dans le cadre d'un accord de restitution, s'ils se réfèrent à l'application du droit local, devraient ainsi prendre en compte les obstacles à leur mise en œuvre que le droit local pourrait contenir.
- S'agissant de la société civile, elle ne semble impliquée qu'à partir du stade du suivi et de l'évaluation. En particulier, la société civile n'a pas été impliquée dans le choix des projets pour lesquels les fonds seront employés, ces projets étant des projets d'intérêt national approuvés par le gouvernement du Nigeria préalablement à la restitution. Si l'amélioration de l'infrastructure routière peut incontestablement bénéficier à la population nigériane, il est essentiel que l'impact des projets sur la population soit mesuré avant le choix d'affectation des avoirs restitués, et *a posteriori*, pour évaluer les progrès réalisés au regard des objectifs poursuivis du point de vue des populations censées en bénéficier.
 - L'absence de publication de l'accord de restitution constitue un obstacle majeur à la transparence du processus de restitution. Cela ne permet en effet qu'une appréciation indirecte des éléments qu'il contient, de sorte qu'il est impossible, à ce stade, de vérifier la portée des engagements des Etats Parties en matière de transparence, de redevabilité et d'inclusivité du processus de restitution.

SUISSE – OUBÉKISTAN 142 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

En **septembre 2020**, la Suisse et l'Ouzbékistan ont signé un accord-cadre en vue de la restitution des avoirs définitivement confisqués par les autorités suisses dans le cadre des procédures pénales en lien avec Gulnara Karimova, la fille de l'ancien président ouzbek Islam Karimov décédé en 2016. L'accord porte, d'une part, sur la somme de 131 millions de francs suisses (approximativement 142 millions de dollars) qui a déjà été définitivement confisquée dans le cadre de la condamnation en **2019** d'un proche de Gulnara Karimova, et s'appliquera, d'autre part, aux avoirs qui pourraient être définitivement confisqués dans le cadre des procédures pénales encore en cours. Ces 131 millions de francs constituent une fraction des près de 800 millions de francs suisses (approximativement 871 millions de dollars) bloqués par le Ministère public de la Confédération depuis 2012 dans le cadre de procédures pénales en lien avec Gulnara Karimova¹⁵⁰.

MODALITÉS DE RESTITUTION

L'accord fixe les principes régissant la restitution ainsi que ses différentes étapes. Parmi ces principes, les Etats Parties se sont engagées à mettre en œuvre une restitution transparente et redevable de nature à permettre à la société civile et à la communauté internationale d'exercer un contrôle. Les Parties reconnaissent que, dans le cadre des accords de restitution conclus par la suite, les fonds devront être utilisés pour améliorer les conditions de vie de la population ouzbèke, renforcer l'Etat de droit et combattre l'impunité, et être affectés à des projets de développement durable, en accord avec l'Agenda 2030 de l'ONU et la stratégie de développement de l'Ouzbékistan. Par ailleurs, l'accord fait expressément référence aux principes du GFAR.

L'accord-cadre n'est pas juridiquement contraignant. Les Etats Parties seront toutefois amenés à conclure, pour chaque cas, des traités juridiquement contraignants et liés pour permettre la restitution et en définir les modalités concrètes (utilisation et destination des fonds restitués, contrôle du processus de restitution, etc.)¹⁵¹.

¹⁴⁵ Libby George, « [Nigeria rejects U.S. senator's query over \\$300 million Abacha loot repatriation](#) », *Reuters* (10 avril 2020).

¹⁴⁶ Rachael Hanna, « [The Trilateral Nigeria-US-Jersey Agreement to Return Nigerian Dictator Abacha's Assets: A Preliminary Assessment](#) », *The Global Anticorruption Blog* (24 avril 2020).

¹⁴⁷ Emmanuel Onwubiko, « [Weak public procurement breeds corruption](#) », *The Guardian Nigeria News* (7 mars 2018).

¹⁴⁸ Rachael Hanna, « [The Trilateral Nigeria-US-Jersey Agreement to Return Nigerian Dictator Abacha's Assets: A Preliminary Assessment](#) », *The Global Anticorruption Blog* (24 avril 2020).

¹⁴⁹ William Clowes, « [U.S. Opposes Nigeria Plan to Hand Looted Funds to Governor](#) », *Bloomberg* (21 février 2020) ; Dennis Ezeji, « [US opposes Nigeria's plan to hand Kebbi governor \\$100m from Abacha loot](#) », *The Guardian Nigeria News* (21 février 2020) ; Nicholas Ibekwe, « [How Buhari administration planned to transfer \\$110 million Abacha loot to Bagudu](#) », *Premium Times Nigeria* (24 février 2020) ; Nicholas Ibekwe et Kunle Sanni, « [Like U.S., UK kicks against Buhari govt's plan to transfer \\$110 million Abacha loot to Bagudu](#) », *Premium Times Nigeria* (8 avril 2020).

¹⁵⁰ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « [La Suisse et l'Ouzbékistan signent un accord en vue de la restitution d'avoirs confisqués](#) » (11 septembre 2020) ; AWP, « [Avoirs confisqués: accord de restitution avec l'Ouzbékistan](#) », *All News Suisse* (11 septembre 2020).

¹⁵¹ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « [La Suisse et l'Ouzbékistan signent un accord en vue de la restitution d'avoirs confisqués](#) » (11 septembre 2020).

• **Transparence** : L'accord-cadre dispose que les futurs accords devront prévoir la mise à disposition du public, dans le pays d'origine comme dans le pays d'accueil, des informations concernant la restitution, l'administration et l'utilisation des fonds.

• **Redevabilité** : L'accord-cadre dispose que les accords subséquents prévoiront l'instauration de mécanismes de suivi et de contrôle de l'utilisation des fonds, financés par ces fonds eux-mêmes.

• **Inclusivité** : L'accord-cadre envisage l'implication potentielle d'acteurs de la société civile, sans autre précision.



POINTS POSITIFS

• L'accord-cadre exprime l'engagement des parties au respect des principes de transparence et de redevabilité dans le cadre des restitutions à venir et à l'utilisation des fonds pour le bénéfice de la population ouzbèke et l'avancement des objectifs de développement durable.



POINTS NÉGATIFS

• L'accord-cadre n'est pas juridiquement contraignant.

• L'accord-cadre ne précise pas ce qu'impliquent concrètement les principes de transparence et de redevabilité et comment leur respect sera apprécié : il sera nécessaire d'établir des procédures claires pour concrétiser ces engagements.

• Selon le Forum ouzbek pour les droits humains (Uzbek Forum for Human Rights), la référence à une « potentielle » inclusion de la société civile dans le processus de restitution laisse subsister un vide dans lequel le gouvernement ouzbek pourrait s'engouffrer pour ignorer le rôle de la société civile. De plus, comme l'a remarqué le Forum dans une déclaration faite à la suite de la publication de l'accord-cadre¹⁵², l'accord-cadre devrait préciser que des représentants « indépendants » de la société civile seront inclus dans le processus de restitution, afin d'éviter l'inclusion d'OSC contrôlées par le gouvernement ouzbek. Le Forum ouzbek pour les droits humains a en effet alerté sur le fait que de nombreuses organisations locales sont en réalité contrôlées par le gouvernement (ce qu'on appelle les « GONGOs » - Government-organized non-governmental organisations) et sur le fait que les nombreuses restrictions à l'enregistrement des ONG prévues par le droit ouzbek constituent un obstacle aux activités du secteur non gouvernemental. L'exigence de l'implication d'une société civile « indépendante » devrait être précisée et mise en œuvre par les Etats Parties pour pallier ce problème.

• Par ailleurs, de nombreux problèmes structurels concernant le système juridique et politique ouzbek, sur lesquels les activistes du Forum ouzbek pour les droits humains ont alerté¹⁵³, constituent autant d'obstacles à une restitution réussie, que la Suisse et l'Ouzbékistan devront prendre en compte dans la conclusion des futurs accords complémentaires annoncés.

Du point de vue de la redevabilité, une attention particulière devra notamment être portée aux procédures de passation des marchés publics, qui, selon le Forum ouzbek pour les droits humains, ne sont pas ouvertes et manquent de transparence. Par ailleurs, le respect du principe de redevabilité nécessite également la mise en place de mécanismes anti-corruption efficaces dans le cadre de la restitution, afin de faire face aux risques de détournements, malversations ou corruption dans l'utilisation des fonds restitués.



• Ainsi, de nombreuses difficultés peuvent dès à présent être identifiées. Elles ne pourront être levées que par une application stricte par les Etats Parties des dispositions de l'accord-cadre. En juillet 2019, le Forum ouzbek pour les droits humains avait déjà fait un « appel à la justice » pour alerter notamment les autorités suisses sur les dangers que présente la restitution à l'Ouzbékistan des avoirs en lien avec Gulnara Karimova¹⁵⁴. En septembre 2020, à l'occasion d'une déclaration sur l'accord-cadre, il constatait qu'il n'y avait toujours pas eu de réformes profondes de l'Etat de droit en Ouzbékistan¹⁵⁵. Il conviendra d'analyser avec attention les futurs accords d'application et les conditions dans lesquelles ils auront été conclus pour évaluer la restitution.

• Pour l'heure, les négociations entre les autorités suisses et ouzbèkes sont en cours¹⁵⁶. Le Forum ouzbek pour les droits humains a toutefois lancé un nouvel appel à la transparence et à l'inclusion de la société civile en juillet 2021, déplorant le silence des autorités suisses et ouzbèkes quant aux négociations en cours depuis la conclusion de l'accord-cadre¹⁵⁷. Transparence et inclusion de la société civile sont en effet essentiels dès le stade des négociations, afin que la société civile puisse faire entendre sa voix en amont sur le contenu envisagé des accords de restitution.

¹⁵² Uzbek Forum for Human Rights, « [Concerns Remain Despite Step Toward Responsible Return of Stole Assets to Uzbekistan](#) » (16 septembre 2020).

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Uzbek Forum for Human Rights, « [Appeal for Justice in the Return of Gulnara Karimova's Ill-Gotten Assets](#) » (27 juillet 2019).

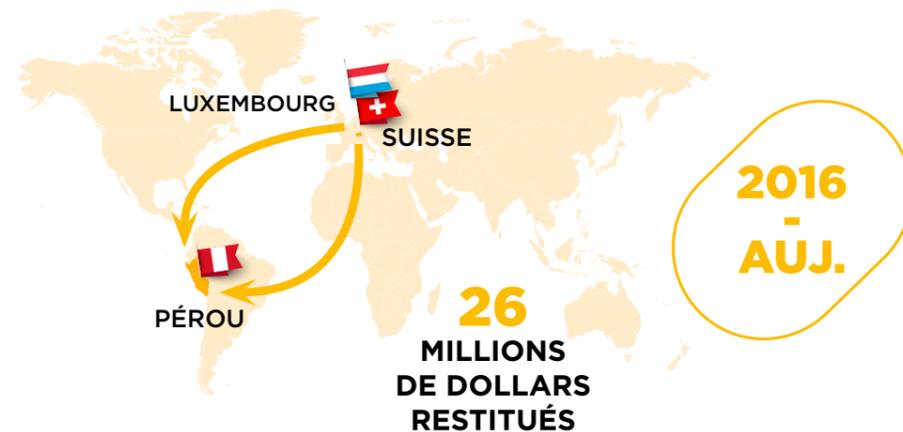
¹⁵⁵ Uzbek Forum for Human Rights, « [Concerns Remain Despite Step Toward Responsible Return of Stole Assets to Uzbekistan](#) » (16 septembre 2020).

¹⁵⁶ Alain Guillemoles, « [La Suisse veut bien faire avec de l'argent sale](#) », *La Croix* (5 janvier 2021).

¹⁵⁷ Uzbek Forum for Human Rights, « [Call for Transparency and Inclusion in the Return of Gulnara Karimova's Ill-Gotten Assets to Uzbekistan by the Swiss Government, Statement by Uzbek Civil Society Activists](#) » (8 juillet 2021).

SUISSE - LUXEMBOURG - PÉROU

26 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Grâce à une étroite coopération avec les autorités péruviennes dans le cadre de l'entraide judiciaire, la Suisse et le Luxembourg sont parvenus à bloquer et confisquer plusieurs millions de dollars d'actes de corruption commis au Pérou par des membres de l'organisation criminelle dirigée par Vladimiro Montesinos Torres.

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 remettant une enveloppe de billets à un parlementaire de l'opposition afin de le convaincre de rallier le camp de Fujimori. Plus de 200 enregistrements du même type seront appréhendés par la justice péruvienne.

Les enquêtes qui ont suivi ce scandale ont révélé que Montesinos était au centre d'un gigantesque schéma d'extorsion, de détournements et de corruption en lien avec le commerce des armes et le trafic de drogues. Le montant des fonds illicitement accumulés par Montesinos durant le régime de Fujimori pourrait atteindre 2 milliards de dollars¹⁵⁸. En juillet 2002, Vladimiro Montesinos est condamné au Pérou à neuf ans de prison pour délits contre l'administration et usurpation de fonctions à l'occasion de son premier procès, alors que plus de soixante procédures étaient encore ouvertes à son encontre¹⁵⁹. Il a depuis fait face à d'autres condamnations pour d'autres infractions¹⁶⁰.

Entre 2002 et 2006, la Suisse avait déjà eu l'occasion de restituer près de 93 millions de dollars d'« avoirs Montesinos » au Pérou¹⁶¹. A la suite de la conclusion récente de nouvelles procédures de confiscation au Pérou, la Suisse, le Luxembourg et le Pérou ont décidé de conclure un accord trilatéral¹⁶². Aux termes de cet accord¹⁶³, signé en **novembre-décembre 2020**, la Suisse devra restituer 16,3 millions de dollars et le Luxembourg 9,7 millions de dollars. Si la Suisse a une expérience de longue date en matière de restitution des avoirs d'origine illicite, il s'agissait d'une première pour le Luxembourg.

MODALITÉS DE RESTITUTION

En 2016, alors que la confiscation des fonds était confirmée au Luxembourg, les autorités péruviennes ont pris l'initiative de proposer à la Suisse d'entamer des négociations en vue de déterminer la manière dont les avoirs restitués seraient utilisés¹⁶⁴.

En 2017, le Pérou a créé un groupe de travail multisectoriel regroupant les différentes autorités péruviennes concernées par la restitution, ayant pour mission d'assurer la coordination interne afin de faciliter les négociations en vue de la restitution des avoirs se trouvant en Suisse et au Luxembourg¹⁶⁵.

La restitution doit permettre le renforcement de l'Etat de droit et de la lutte contre la corruption et l'impunité au Pérou. Les fonds restitués seront alloués à trois programmes mis en œuvre par le Pérou, visant à renforcer les institutions péruviennes impliquées dans la protection de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, la saisie d'avoirs et la lutte contre le crime organisé. Plus spécifiquement, ces programmes permettront d'améliorer la formation du personnel actif dans la lutte contre la corruption, de soutenir les efforts de digitalisation, de standardisation et d'harmonisation des procédures, et d'accélérer la mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale péruvien. Ils bénéficieront ainsi aux autorités judiciaires et au ministère de la Justice et des Droits de l'homme péruviens. La restitution s'inscrit dans la perspective de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, en particulier l'objectif 16.

L'utilisation des fonds est soumise aux principes de transparence et de redevabilité. Les parties se sont ainsi engagées à « *utiliser les avoirs recouverts d'une manière transparente et appropriée au bénéfice de l'Etat péruvien et sa population, conformément à l'article 57 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, aux Principes relatifs à la disposition et au transfert des avoirs confisqués dans la lutte contre la corruption du Forum mondial sur le recouvrement d'avoirs [...], ainsi qu'aux Objectifs 16.4, 16.5 et 16.6 de l'Agenda 2030 pour le développement durable* ». Les programmes seront soumis à un suivi afin de garantir la qualité de leur mise en œuvre et le respect des termes de l'accord de restitution.

- **Transparence** : Les entités chargées de la mise en œuvre des projets sont tenues de préparer des rapports annuels périodiques pour chaque projet, comprenant un rapport financier sur l'utilisation des sommes restituées, ainsi qu'un rapport narratif détaillant les activités entreprises et décrivant les progrès réalisés par rapport aux objectifs du projet, y compris les défis et contraintes. Ces rapports devront être soumis annuellement, dans un délai prédéfini, à l'autorité en charge de la gestion des fonds, le *Programa Nacional de Bienes Incautados* (PRONABI), qui se chargera de les consolider afin de les publier sur son site web.

- **Redevabilité** : Les modalités concrètes de transfert des fonds sont spécifiées dans l'accord, qui désigne également l'autorité en charge de la gestion des fonds (le PRONABI). L'accord tripartite soumet l'utilisation des avoirs transférés à des priorités qu'il définit. Les institutions bénéficiaires sont clairement identifiées. L'accord contient une clause par laquelle les Etats Parties s'engagent à ce que les avoirs transférés ne retombent pas dans les mains des corrupteurs (personnes dont les avoirs ont été saisis ou confisqués, personnes liées aux infractions commises par l'organisation criminelle dirigée par Vladimiro Montesinos Torres, ou les héritiers, associés ou ayants-droits de ces personnes).

¹⁵⁸ Ignasio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009), p. 11.

¹⁵⁹ Libération, « Pérou : neuf ans de prison pour Montesinos », *Libération* (2 juillet 2002).

¹⁶⁰ RFI, « Pérou : 25 ans de prison pour l'ex-bras droit de Fujimori », *RFI* (2 octobre 2010) ; RFI, « Pérou : deux anciens hauts responsables de l'armée condamnés à 22 ans de prison », *RFI* (29 septembre 2016).

¹⁶¹ Cf. Encadré n°9, p. 52.

¹⁶² Département fédéral des affaires étrangères suisse, « Une politique suisse dynamique en matière de restitution d'avoirs illicites » (16 décembre 2020) ; Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué de presse, « Accord trilatéral: la Suisse et le Luxembourg restituent au Pérou des valeurs patrimoniales d'origine illicite » (16 décembre 2020) ; Département fédéral des affaires étrangères suisse, Entretien avec Corinne Cicéron Bühler (Directrice de la Direction du droit international public), « Le rôle pionnier de la Suisse est reconnu au niveau international » (16 décembre 2020) ; Ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeois, communiqué, « Accord trilatéral: le Luxembourg et la Suisse restituent au Pérou des biens mal acquis par des personnes politiquement exposées » (17 décembre 2020).

¹⁶³ Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la Confédération suisse et la République du Pérou sur le transfert d'avoirs saisis, fait à Luxembourg, le 25 novembre 2020, fait à Berne, le 4 décembre 2020 et fait à Lima, le 16 décembre 2020.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

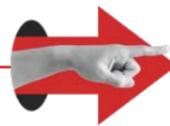
Pour chaque projet financé, une fiche technique est établie, précisant le budget alloué, les objectifs poursuivis, les résultats escomptés au regard d'une base de référence, les groupes cibles, les partenaires contractuels, le délai de mise en œuvre, etc. En ce qui concerne l'évaluation du processus de restitution, le contrôle de la mise en œuvre de l'accord et de l'exécution des projets est confié au Bureau du Contrôleur général de la République du Pérou, dans le cadre de ses fonctions de contrôle gouvernemental. Ce Bureau est chargé de désigner un cabinet d'audit pour un audit financier annuel des entités bénéficiaires. Il peut également, d'office ou sur proposition de l'un des Etats Parties, faire procéder à un audit externe, et est chargé de proposer les actions préventives et correctives nécessaires à la bonne exécution des projets que les entités bénéficiaires devront adopter.

- **Inclusivité** : Aucun rôle spécifique n'est attribué à la société civile.



POINTS POSITIFS

- Les modalités de transfert des fonds et de mise en œuvre des projets financés sont spécifiées dans l'accord.
- Les conditions d'un processus de restitution redevable sont réunies :
 - o Des objectifs clairs sont déterminés pour chaque projet ;
 - o Les acteurs impliqués sont désignés et les entités bénéficiaires identifiées ;
 - o Le budget alloué à chaque projet est spécifié et des délais de mise en œuvre sont prévus ;
 - o Des modalités de suivi permettant a priori de garantir un audit indépendant de l'utilisation des fonds restitués sont définies ;
 - o Un groupe de travail technique composé du « point focal » de chaque projet et d'un collaborateur de PRONABI est constitué afin d'accompagner la mise en œuvre des projets. Il est chargé d'en assurer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, et est amené à tenir des réunions internes régulières et à échanger régulièrement avec les Etats Parties (au moins une fois par an) ;
 - o Certains garde-fous sont prévus, en particulier une clause d'engagement des Etats Parties à ce que les avoirs transférés ne retombent pas entre les mains des corrupteurs.
- Les conditions d'un processus de restitution transparent, à tout le moins à partir de la mise en œuvre des projets, sont instituées :
 - o L'accord de restitution a été rendu public ;
 - o Au stade de la mise en œuvre des projets, un reporting annuel obligatoire est prévu, et il est prévu que les rapports soient mis à la disposition du public.
- La Suisse propose, en cas de besoin, une assistance technique aux entités chargés de mettre en œuvre les projets.



POINTS NÉGATIFS

- La Suisse et le Luxembourg, pays d'accueil des avoirs, n'assument aucune responsabilité à l'égard des avoirs transférés une fois le transfert effectué.
- Alors que les projets financés, ayant pour objet le renforcement des capacités des institutions judiciaires, sont censés bénéficier à l'Etat péruvien et à sa population, le processus de restitution dans son ensemble ne semble donner aucun rôle à la société civile, que ce soit au stade de la négociation de l'accord, de l'allocation des fonds ou du suivi et de l'audit. En particulier, les Etats Parties n'ont pas prévu de mesurer l'efficacité des projets à l'aune de l'évaluation de la perception qu'a la population péruvienne – c'est-à-dire les usagers du service public de la justice – du fonctionnement des institutions judiciaires au Pérou.
- Les garde-fous permettant de garantir en amont l'intégrité du processus de restitution, la bonne utilisation des fonds publics et la responsabilité des personnes qui contreviendraient à l'accord restent insuffisants, en particulier compte tenu du fait que les projets financés sont destinés en premier lieu aux institutions étatiques et que les fonds sont amenés à être dépensés au sein de l'Etat, sans que le public puisse directement en contrôler l'utilisation.

SUISSE - NIGERIA 321 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Entre 1993 et 1998, le général Sani Abacha, alors chef d'Etat du Nigeria, aurait détourné entre 3 et 5 milliards de dollars de fonds publics¹⁶⁶. Ces fonds ont été blanchis par des membres de sa famille ainsi que par de proches associés dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Lichtenstein.

Au décès de Sani Abacha, une partie de cet argent a été localisée en Suisse où près de 700 millions de dollars ont été gelés, ce qui a donné lieu à une première série de restitutions¹⁶⁷. 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, déposés au Luxembourg, ont été saisis et rapatriés en Suisse en 2014¹⁶⁸. En **février 2015**, le Ministère public genevois a prononcé la confiscation de ces fonds et ordonné la restitution de 321 millions de dollars au Nigeria¹⁶⁹. Cette décision faisait suite à la conclusion entre le Nigeria et la famille Abacha d'un accord en juillet 2014 en vue de l'abandon des procédures pénales engagées au Nigeria contre Abba Abacha, prévoyant la confiscation de ces avoirs et leur restitution au Nigeria¹⁷⁰.

MODALITÉS DE RESTITUTION

Le 4 décembre 2017, la Suisse a conclu un *memorandum of understanding* tripartite avec le Nigeria et la Banque mondiale portant sur les modalités de restitution des fonds du clan Abacha¹⁷¹, dans le cadre du Forum mondial sur le recouvrement d'avoirs (GFAR)¹⁷².

¹⁶⁶ Transparency International, « [Returning Nigerians' Stolen Millions](#) » (3 août 2018).

¹⁶⁷ Cf. Etude de cas « Suisse - Nigeria (2004-2010) : 709 millions de dollars restitués », p. 118.

¹⁶⁸ Sylvain Besson, « [Affaire Abacha : la Suisse rend 321 millions de dollars au Nigeria](#) », *Le Temps* (5 décembre 2017).

¹⁶⁹ Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites* (décembre 2016).

¹⁷⁰ ATS, « [La justice genevoise restitue 380 millions de dollars au Nigeria](#) », *Le Temps*, 17 mars 2015 ; S. Bradley, « [Accord conclu sur la restitution des fonds Abacha](#) », *Swissinfo*, 9 mars 2016.

¹⁷¹ *Memorandum of Understanding among the Government of the Federal Republic of Nigeria, the Swiss Federal Council and the International Development Association on the Return, Monitoring and Management of Illegally-Acquired Assets Confiscated by Switzerland to be Restituted to the Federal Republic of Nigeria*, signé le 4 décembre 2017.

¹⁷² Conseil fédéral suisse, communiqué de presse, « [La Suisse restitue 321 millions de dollars au Nigeria sous la supervision de la Banque mondiale : signature d'un accord tripartite](#) » (4 décembre 2017) ; Banque mondiale, communiqué de presse, « [Nigeria : World Bank to Help Monitor Repatriated Abacha Funds](#) » (4 décembre 2017) ; Le Monde avec AFP, « [La Suisse va restituer au Nigeria des fonds détournés par le dictateur Sani Abacha](#) », *Le Monde* (5 décembre 2017).

Cet accord spécifie que les fonds seront restitués « pour le bénéfice du peuple du Nigeria », dans le cadre d'un projet soutenu et supervisé par la Banque mondiale, visant à renforcer la sécurité sociale des couches les plus pauvres de la population nigérienne. L'argent restitué devait être utilisé exclusivement pour financer un programme de transfert conditionnel en espèces¹⁷³.

S'inscrivant dans les objectifs de la stratégie de la Suisse sur le blocage, la confiscation et la restitution des avoirs de potentats, un an après l'adoption en 2016 de la Loi suisse sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite, l'accord reconnaît la nécessité de restituer les fonds de façon transparente et redevable, et prévoit d'associer la société civile au processus de restitution. Il est aussi le fruit des leçons tirées de la restitution « Abacha I »¹⁷⁴.

Le programme de transfert conditionnel d'espèces est encore en cours de mise en œuvre à ce jour. Selon le rapport de suivi et de résultats établi par la Banque mondiale en février 2021, plus d'1,3 millions de ménages étaient enregistrés dans le programme de transfert d'espèces. A cette date, la Banque mondiale jugeait satisfaisants les progrès dans la mise en œuvre et dans la réalisation des objectifs de développement du programme¹⁷⁵.

• **Transparence** : L'accord *ad hoc* de restitution contient des dispositions relatives au partage des informations. L'accord lui-même devait être publié conformément aux lois et politiques propres à chacun des Etats impliqués en matière d'accès à l'information. Il était prévu que les Etats impliqués dans la restitution, en particulier le pays d'accueil, aient accès à tous les documents relatifs au projet, mais aussi que les documents et rapports relatifs au projet soient publiés sur le site internet du gouvernement du Nigeria. La publication des documents et rapports établis par la Banque mondiale, quant à eux, était soumise à ses propres politiques d'accès à l'information.

• **Redevabilité** : L'accord *ad hoc* de restitution précise quelles sont les autorités compétentes représentant chacune des parties pour la conclusion de l'accord, ainsi que les autorités chargées de la mise en œuvre en Suisse et au Nigéria.

Les gouvernements suisse et nigérien ont conditionné le transfert des fonds au suivi du processus de restitution par la Banque mondiale. Il était prévu que la Banque mondiale exerce ce suivi dans les mêmes conditions que le suivi de l'utilisation des fonds prêtés par l'Association internationale de développement, qui est l'un de ses organes. La Banque mondiale devait préparer des rapports de suivi à l'attention à la fois du Nigeria et de la Suisse, examiner les rapports financiers fournis par le gouvernement du Nigeria et les transmettre à la Suisse, le cas échéant en transmettant des commentaires.

L'accord *ad hoc* de restitution s'accompagnait de documents annexes, notamment un « Implementation Manual » auquel les autorités nigériennes devaient se conformer.

Bien que les fonds soient destinés à être utilisés dans le cadre d'un projet plus vaste, impliquant d'autres financements, l'accord *ad hoc* de restitution précise que l'utilisation des fonds restitués devra être comptabilisée de façon agrégée mais aussi désagrégée sur les rapports financiers, afin de ne pas être complètement confondus avec les autres fonds.

En ce qui concerne le transfert des fonds, la Suisse et le Nigeria ont convenu que la Suisse transférerait les fonds en dollars sur un compte détenu par le gouvernement nigérien. Par la suite, les fonds seraient reversés par tranches tous les six mois sur un second compte en neiras (devise nigérienne) spécialement mis en place dans le cadre du programme pour financer les transferts conditionnels d'espèces.

Par ailleurs, la Suisse et le Nigeria se sont engagés à prévenir tout fait de corruption pouvant affecter la restitution et à informer l'autre Etat Partie de toute allégation de fraude ou de corruption qui serait portée à leur attention. Le Nigeria s'est en outre engagé à prendre en temps utile toutes les mesures appropriées pour enquêter sur ces allégations, informer régulièrement les autorités suisses et la Banque mondiale sur les progrès de ces enquêtes et sur les mesures prises au terme de ces enquêtes. Le Nigeria s'est également engagé, dans le cas où les enquêtes concluraient à une fraude ou à des faits de corruption, à garantir le remboursement des fonds affectés sur le compte en neiras et à prendre les mesures nécessaires et appropriées pour réparer le dommage causé par la fraude ou le fait de corruption.

• **Inclusivité** : En vertu de l'accord *ad hoc* de restitution, le Nigeria s'est engagé à impliquer la société civile nigérienne dans le processus de restitution. L'accord précisait que cette participation ne créait aucune obligation financière à la charge des Etats Parties.

Cette participation a été entièrement financée par l'agence britannique de développement. La société civile nigérienne, coordonnée par l'African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ) en une coalition de plusieurs ONG, a développé son propre outil de contrôle et de suivi des fonds restitués, le « projet MANTRA »¹⁷⁶. Ce projet poursuivait deux objectifs : attirer l'attention de la population sur la gestion par le gouvernement nigérien des avoirs restitués et former les organisations locales et les citoyens au contrôle et au suivi de la restitution des fonds détournés. Plus de 500 moniteurs ont été déployés dans tous les Etats du Nigeria où les fonds devaient être restitués¹⁷⁷.

La société civile nigérienne, représentée par l'ANEEJ, a également été impliquée dans la négociation de l'accord *ad hoc* de restitution¹⁷⁸.



POINTS POSITIFS

- Dans l'accord *ad hoc* de restitution, la Suisse et le Nigeria ont expressément indiqué qu'ils continueraient d'échanger régulièrement en vue de l'accomplissement de leurs missions respectives aux termes de l'accord, reconnaissant ainsi l'engagement des deux Etats, en particulier de l'Etat d'accueil, tout au long du processus.
- Le projet MANTRA est, selon plusieurs ONG, un succès. Le suivi effectué par la société civile nigérienne 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 espèces, qui a réellement permis d'améliorer les conditions de vie des ménages en bénéficiant. Le projet MANTRA a, en outre, contribué à former près de 500 citoyens nigériens au contrôle et au 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.



POINTS NÉGATIFS

- Le suivi mené par les OSC à travers le projet MANTRA a toutefois permis de mettre en lumière plusieurs obstacles persistants, notamment des retards et des insuffisances dans le reporting en ce qui concerne l'utilisation des fonds, le nombre de bénéficiaires et le traitement des réclamations, dans la délivrance d'informations aux bénéficiaires, et plus généralement dans la publication d'informations sur le programme à l'attention du grand public, ainsi que des violations des règles de confidentialité. L'ANEEJ a, en conséquence, formulé diverses recommandations pour améliorer les pratiques et procédures sur ces différents axes¹⁷⁹.

¹⁷³ 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 faire 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.

¹⁷⁴ Cf. Etude de cas « Suisse - Nigeria (2004-2010) : 709 millions de dollars restitués », p. 118.

¹⁷⁵ Banque mondiale, National Social Safety Nets Project (P151488), *Implementation Status & Results Report* (février 2021) (rapport n° ISR45236).

¹⁷⁶ Pour plus d'informations sur le projet MANTRA, cf. Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ), *Role of Citizens in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programme* (septembre 2018).

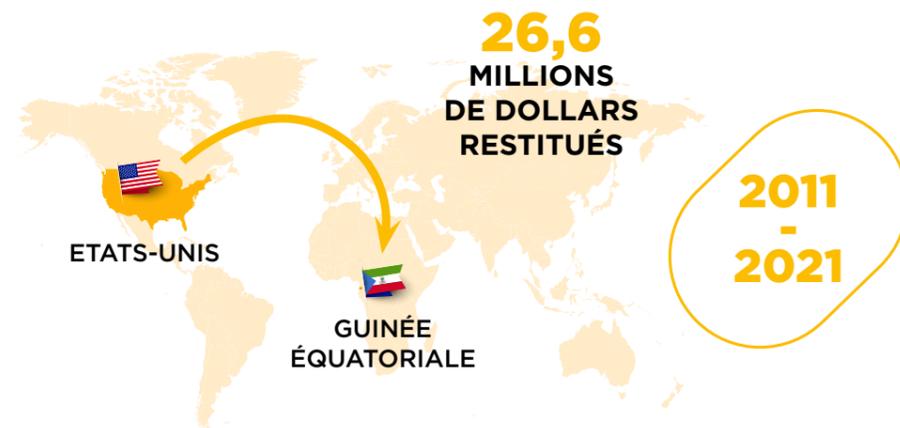
¹⁷⁷ ANEEJ, « ANEEJ Launches Report on the Implementation of 2016 London Anti-Corruption Summit and GFAR Commitments in Nigeria » (13 février 2019).

¹⁷⁸ Julia Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des « fonds de dictateurs » ? », *Swissinfo* (15 mars 2018).

¹⁷⁹ ANEEJ, *Monitoring Report of the Utilization of The Recovered Abacha Funds in the August-September 2018 Payment Round of the Conditional Cash Transfer Programme* (2019), p. 12-16.

ETATS-UNIS - GUINÉE ÉQUATORIALE

26,6 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

En **2011**, le *Department of Justice* (DOJ) américain a saisi des avoirs appartenant à Teodorin Nguema Obiang Mangué, vice-président de la Guinée équatoriale et fils du président de ce pays, d'une valeur de plusieurs millions de dollars, dont une villa en bord de mer en Californie, un jet privé, plusieurs voitures de luxe, ainsi qu'une collection d'œuvres d'art, de bijoux et d'autres objets d'une valeur incommensurable avec les émoluments qu'il percevait alors qu'il était ministre chargé de l'Agriculture, achetés par l'intermédiaire d'une société anonyme constituée aux Etats-Unis.

Selon le dossier judiciaire, T. N. Obiang Mangué recevait une rémunération officielle de 100 000 dollars mais utilisait sa position et son influence en tant que ministre pour amasser plus de 300 millions de dollars d'avoirs grâce à la corruption, aux détournements et au blanchiment, en violation tant du droit équato-guinéen que du droit américain¹⁸⁰. T. N. Obiang Mangué a, avec ces avoirs, acquis de nombreux biens aux Etats-Unis à travers des intermédiaires et des sociétés.

En **2014**, aux termes d'un accord de règlement hors-procès conclu avec le DOJ¹⁸¹, T. N. Obiang Mangué a consenti à la vente d'une villa qu'il possédait en Floride, ainsi que d'une Ferrari et de statues lui appartenant, représentant plus de 30 millions de dollars, en contrepartie de l'abandon des différentes procédures de confiscation civile le visant lui-même ainsi que plusieurs sociétés par l'intermédiaire desquelles il possédait ces biens, acquis selon les autorités américaines avec les produits de la corruption et de détournements de fonds publics. L'accord interdit également à T. N. Obiang Mangué de dissimuler d'autres biens mal acquis aux Etats-Unis, ce qui implique aussi la divulgation de la liste des biens qu'il possède aux Etats-Unis et le déplacement de ce type d'avoirs encore présents aux Etats-Unis hors du territoire ou leur vente au profit d'organisations à but non lucratif.

Alors que les poursuites initiales visaient à la confiscation de biens d'une valeur de plus de 70 millions de dollars, les procureurs américains ont dû se contenter de moins de la moitié de cette somme après que T. N. Obiang Mangué a fait sortir tout ce qu'il pouvait du territoire, y compris un jet d'une valeur de 38,5 millions de dollars¹⁸².

L'accord de règlement s'inscrit dans les objectifs de la *Kleptocracy Asset Recovery Initiative*, à savoir de refuser de donner refuge aux produits de la corruption à grande échelle des agents publics étrangers et de récupérer ces avoirs afin qu'ils profitent aux populations lésées par ces abus. Les Etats-Unis ont décidé, pour protéger les droits des victimes et dans l'intérêt de la justice, d'utiliser les avoirs confisqués au bénéfice de la population équato-guinéenne.

MODALITÉS DE RESTITUTION

L'accord de règlement prévoyait que le produit de la vente de la villa soit consigné sur un compte séquestre, tandis que le produit de la vente des biens meubles, ainsi qu'une contribution financière de T. N. Obiang Mangué d'un montant d'un million de dollars, soit déposée sur un compte des Etats-Unis.

Les Etats-Unis et T. N. Obiang Mangué devaient conjointement choisir une fondation ou une autre entité à laquelle seraient transférés tous les fonds issus des ventes mobilières et immobilières. Dans le cas où ils ne se seraient pas accordés sur le choix de l'entité bénéficiaire dans les 180 jours suivant la vente de la villa, le contrôle des fonds serait transféré à un panel composé de trois membres, l'un désigné par les Etats-Unis, le second désigné par la Guinée équatoriale, le président étant désigné conjointement par les Etats-Unis et Obiang ou par un tribunal.

Le transfert des fonds était subordonné à leur utilisation pour le bénéfice de la population équato-guinéenne (déduction faite des frais occasionnés pour l'entité bénéficiaire ou le panel). Outre la déduction des frais payés par les parties à l'accord dans le cadre de la liquidation des biens, il était prévu que 10,3 millions d'euros du produit de la vente de la villa reviennent aux Etats-Unis, le reste des fonds étant alternativement soit reversé à l'entité bénéficiaire, soit confié au panel.

Après plusieurs années d'impasse dans les négociations bilatérales, un panel composé de trois membres a été formé, conformément à l'accord de règlement. Le 4 mai 2021, le panel s'est accordé sur le financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19 à travers le programme COVAX. Toutefois, le membre du panel sélectionné par la Guinée équatoriale se serait ravisé dix jours plus tard¹⁸³.

Face aux actions répétées de T. N. Obiang Mangué pour contrecarrer les nombreux programmes bénéfiques pour la population qui ont été proposés, le DOJ a saisi en mai 2021 le juge fédéral chargé du suivi de l'affaire en vue de faire exécuter le projet proposé de financement d'une campagne de vaccination contre le Covid-19¹⁸⁴. Le juge fédéral s'est finalement rangé du côté des Etats-Unis¹⁸⁵. Les accords conclus entre le DOJ et T. N. Obiang Mangué prévoient le transfert de 19,25 millions de dollars aux Nations Unies pour l'achat et la distribution en Guinée équatoriale de vaccins contre le Covid-19 et de 6,35 millions de dollars à l'organisation caritative Medical Care Development International (MCDI) pour l'achat et la distribution en Guinée équatoriale de médicaments et d'équipement médical¹⁸⁶.

- **Transparence** : Si l'accord de règlement fait référence à l'obligation pour l'entité bénéficiaire ou le panel de publier annuellement un rapport rendant compte des dépenses et de leurs résultats, il ne précise pas si ces rapports sont mis à la disposition du public.

- **Redevabilité** : L'accord de règlement prévoit que l'entité bénéficiaire ou le panel recevant les fonds doit publier annuellement un rapport rendant compte des dépenses et des résultats de ces dépenses jusqu'à ce que les fonds soient épuisés, le rapport final devant être adressé à T. N. Obiang Mangué et aux Etats-Unis dans les six mois suivant la dernière dépense. Il est prévu que les fonds restitués soient dépensés dans les cinq ans suivant leur transfert, sous réserve d'un accord des Parties pour étendre ce délai.

¹⁸⁰ Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « *Second Vice President of Equatorial Guinea Agrees to Relinquish More Than \$30 Million of Assets Purchased with Corruption Proceeds* » (10 octobre 2014).

¹⁸¹ *Settlement Agreement* conclu entre le Département de la Justice des Etats-Unis et Teodoro Nguema Obiang Mangué en octobre 2014.

¹⁸² Julian Pecquet, « *US seeks to force Equatorial Guinea to take Covid vaccine deal as Biden steps up anti-kleptocracy fight* », *The Africa Report* (23 août 2021).

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Sarah Saadoun (Human Rights Watch), « *Sale of a Seized Beach House Funds Covid-19 Vaccine Drive in Equatorial Guinea - Corruption Settlement Returns Looted Funds to the Public They Were Stolen From* » (2 septembre 2021).

¹⁸⁵ Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « *\$26.6 Million In Allegedly Illicit Proceeds to Be Used To Fight COVID-19 and Address Medical Needs in Equatorial Guinea* » (20 septembre 2021).

¹⁸⁶ *Ibid.*

Aux termes de l'accord, les fonds sont transférés à la condition qu'ils ne soient pas utilisés au profit du gouvernement de la Guinée équatoriale, d'agents employés par ce gouvernement (y compris Obiang), de membres directs de la famille de ces agents publics, de personnes ayant des relations personnelles ou d'affaires avec ces agents publics, d'entreprises ou d'entités que possèdent ou contrôlent ces agents publics, les membres directs de leur famille, ou les personnes avec lesquelles ils entretiennent des relations personnelles ou d'affaires. Les fonds restitués ne peuvent pas non plus être utilisés au profit d'organisations, d'organes politiques ou de groupes d'opposition au gouvernement de Guinée équatoriale.

• **Inclusivité** : Aucun rôle n'a été attribué pour l'heure à la société civile dans le processus de restitution.



POINTS POSITIFS

- Le fait de recourir à un accord de règlement hors-procès n'a pas fait obstacle à la restitution d'une partie des sommes recouvrées aux populations spoliées.
- Les parties à l'accord de règlement ont pris le soin de prévoir une procédure permettant de s'assurer que la gestion des fonds serait confiée à une entité collégialement désignée, qu'il s'agisse d'une organisation à but non lucratif ou, à défaut d'accord, d'un panel composé de trois membres. L'accord de règlement prévoyait également des délais stricts pour que les parties s'accordent sur une organisation bénéficiaire, et, le cas échéant, pour la désignation d'un président du panel. En l'absence d'accord sur la désignation du président, un tribunal pouvait ordonner une médiation ou choisir lui-même un président.
- L'accord prévoit également un délai pour l'utilisation des fonds restitués, ainsi qu'un reporting annuel de l'entité chargée de leur gestion.
- L'accord contient des dispositions précises visant à empêcher que les fonds restitués retombent dans les circuits de la corruption et à garantir qu'ils soient réellement utilisés au bénéfice de la population équato-guinéenne. Ces dispositions ont ainsi pour objet de prévenir l'utilisation des fonds, de façon directe ou indirecte, au profit d'agents publics équato-guinéens ou de personnes de leur entourage. Le champ des personnes se trouvant sous le coup de cette interdiction de bénéficier des fonds restitués est relativement étendu : sont concernés non seulement les agents publics équato-guinéens, mais aussi les membres directs de leur famille, les personnes ayant des relations personnelles ou d'affaires avec eux, et les entités ou entreprises que possèdent ou contrôlent ces agents publics, les membres directs de leur famille, ou les personnes avec lesquelles ils entretiennent des relations personnelles ou d'affaires.
- Grâce à ces dispositions et aux procédures prévues, les parties prenantes sont parvenues à pallier le manque de coopération des autorités du pays d'origine et le risque que les fonds restitués retombent entre les mains des corrupteurs, en choisissant un projet faisant transiter les fonds par un programme onusien et une organisation caritative indépendants du gouvernement équato-guinéen.



POINTS NÉGATIFS

- L'accord de règlement ne contient pas de dispositions permettant d'assurer une réelle transparence, laissant l'information du public au bon vouloir des autorités américaines et équato-guinéennes. En particulier, il n'est pas prévu expressément que les rapports annuels préparés par l'organisation ou le panel chargé de la gestion des fonds soient mis à la disposition du public. Or, peu d'informations a été publié sur les négociations entre les parties et au sein du panel au cours des sept années qui se sont écoulées depuis la conclusion de l'accord de règlement. Le DOJ des Etats-Unis lui-même n'a publié que deux communiqués de presse durant cette période, le premier pour informer de la conclusion d'un accord de règlement hors procès avec T. N. Obiang Mangué, le second pour annoncer le retour imminent des fonds une fois qu'il a été décidé de leur affectation. Au regard des informations disponibles à ce jour, il semble qu'aucun des rapports annuels évoqués dans l'accord de règlement n'a été rendu accessible au public.



- Aucune responsabilité ni aucune sanction spécifique - telle que le remboursement - n'est prévue en cas d'irrégularité dans le processus de restitution, en particulier, si les fonds restitués étaient de nouveau détournés au profit d'agents publics équato-guinéens.
- Le Fonds monétaire international (FMI) avait consenti un prêt d'urgence de 67 millions de dollars à la Guinée équatoriale le 15 septembre 2021, pour aider le gouvernement de ce pays à faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 et de l'explosion de Bata¹⁸⁷. Une campagne de vaccination contre le Covid-19 ainsi que la fourniture d'équipement médical pourraient ainsi également entrer dans le champ des politiques financées au moyen des fonds prêtés par le FMI. Le choix d'affectation des fonds effectué par le panel risque ainsi de faire double emploi avec l'utilisation des fonds que le FMI a accepté de prêter à la Guinée équatoriale quelques jours avant l'annonce de la restitution, un risque que n'élimine pas complètement le fait de passer par une agence des Nations Unies et une fondation caritative pour restituer les fonds¹⁸⁸.
- L'accord de règlement n'assigne aucun rôle à la société civile, ni au stade de la sélection des projets récipiendaires, ni au stade du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des dépenses. Or, une inclusion de la société civile dès le stade des négociations et de la prise de décision concernant l'affectation des fonds et une plus grande transparence des négociations auraient peut-être permis à la société civile équato-guinéenne et aux OSC travaillant avec la société civile équato-guinéenne d'alerter les autorités américaines sur un risque de double emploi avec les fonds prêtés par le FMI, un risque susceptible de mettre à mal l'efficacité du processus de restitution¹⁸⁹.
- Le montant des sommes restituées au titre de l'accord de restitution ne constitue qu'une très petite fraction des avoirs que T. N. Obiang Mangué aurait obtenus au moyen de la corruption et de détournements de fonds publics. De plus, T. N. Obiang Mangué possède encore de nombreux avoirs d'origine illicite aux Etats-Unis, dont il pourra continuer à jouir sous réserve de les déplacer hors du territoire américain, conformément à l'accord. Cette disposition de l'accord, la renonciation par les Etats-Unis à exercer d'autres poursuites¹⁹⁰ et le faible montant des sommes recouvrées eu égard à la valeur totale des avoirs d'origine illicite contribuent à alimenter le sentiment que T. N. Obiang Mangué pourra continuer à jouir d'une impunité en ce qui concerne le reste de sa fortune.

¹⁸⁷ EG Justice, communiqué de presse, « Equatorial Guinea: IMF Approves 67M Loan, Despite Rampant Corruption and Poor Governance » (18 septembre 2021).

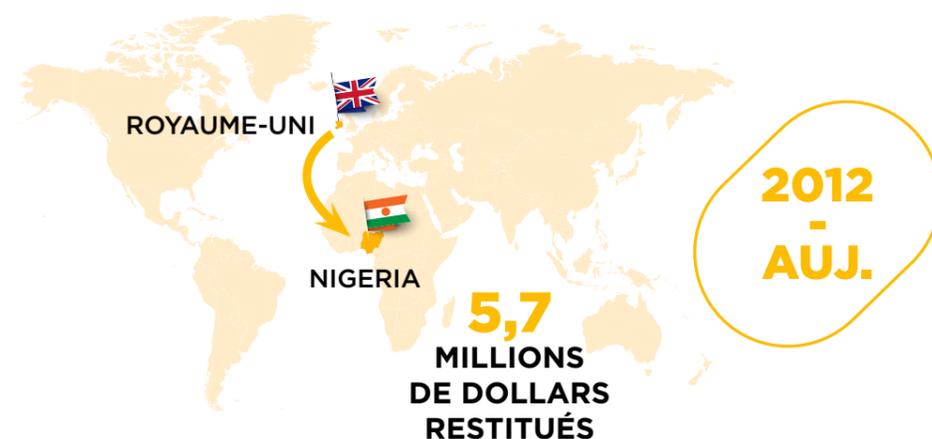
¹⁸⁸ Cf. Encadré n°10, p. 55.

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Settlement Agreement conclu entre le Département de la Justice des Etats-Unis et Teodoro Nguema Obiang Mangué en octobre 2014, §§ 38-41.

ROYAUME-UNI - NIGERIA

5,7 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Ce processus de restitution s'inscrit dans le cadre de l'affaire James Ibori. Cet ancien gouverneur du Delta, Etat producteur de pétrole situé au sud du Nigeria, a été condamné par un tribunal britannique en **février 2012** à 13 ans de prison, après avoir plaidé coupable de blanchiment, complot (« *conspiracy* ») pour commettre une fraude et faux, infractions commises au préjudice des électeurs qu'il était censé représenter¹⁹¹. Les 4,2 millions de livres (approximativement 5,7 millions de dollars) restitués au Nigeria ne constituent qu'une petite fraction des sommes détournées par Ibori. Ce dernier a admis avoir détourné près de 50 millions de livres (79 millions de dollars), mais selon les estimations de la police britannique, pourrait avoir détourné près de 157 millions de livres (250 millions de dollars) des caisses de l'Etat nigérian.

MODALITÉS DE RESTITUTION

Le Royaume-Uni et le Nigeria ont conclu en **2016** un accord-cadre (*memorandum of understanding*) prévoyant les modalités de restitution des avoirs détournés confisqués par le Royaume-Uni¹⁹². Cet accord-cadre précise notamment les principes qui président à la restitution des avoirs. A ce titre, les Etats Parties ont rappelé la nécessité de garantir que les fonds restitués ne risquent pas d'être de nouveau détournés et que les plus hauts standards de transparence et de redevabilité soient respectés. Elles ont convenu, par ailleurs, que les fonds restitués soient utilisés aux fins de servir l'intérêt des plus démunis et d'améliorer l'accès des Nigériens à la justice. Il était prévu que les modalités spécifiques de restitution, pour chaque cas, donnent lieu à la conclusion d'une annexe à cet accord.

Conformément à cet accord, en **mars 2021** le Royaume-Uni et le Nigeria ont négocié une annexe 1 à l'accord-cadre, aux fins de restitution de la somme de 4,2 millions de livres au gouvernement du Nigeria dans l'affaire Ibori¹⁹³. L'annexe décrit précisément les projets auxquels les fonds restitués sont affectés ainsi que le budget, les modalités de transfert, de gestion et de traçage des fonds, les modalités d'information du public, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des projets, y compris les modalités de participation des organisations de la société civile.

- **Transparence** : Tous les documents relatifs aux projets seront accessibles aux parties prenantes, y compris les OSC participantes. Des informations sur les projets et l'utilisation des fonds restitués seront publiées sur une page web dédiée de l'autorité compétente (la *Nigeria Sovereign Investment Authority*, NSIA) et les rapports de cette autorité seront également rendus publics. Les rapports de suivi et finaux de l'organe de suivi et des OSC participantes seront également accessibles au public.

- **Redevabilité** : L'annexe désigne la NSIA comme étant l'autorité compétente pour superviser la gestion et l'utilisation des fonds restitués, décrit la composition de l'équipe de gestion de projets et de l'équipe de suivi et d'audit, et précise les points de contact dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil. Un dispositif anti-corruption est prévu pour prévenir la mauvaise utilisation des fonds restitués. La NSIA, l'équipe de suivi, ainsi que les OSC participantes, devront publier régulièrement des rapports sur l'utilisation des fonds.

- **Inclusivité** : Une ou plusieurs OSC seront associées à l'équipe de suivi et devront à ce titre publier régulièrement des rapports. La participation de moniteurs de la société civile fait l'objet d'un appel d'offres dont les termes sont spécifiés dans l'annexe. Les OSC sont en particulier sélectionnées en fonction de leur domaine d'expertise et de leur expérience. Les OSC sélectionnées pourront signaler leurs inquiétudes. Aucun financement gouvernemental n'est en revanche prévu pour l'accomplissement de leurs missions.



POINTS POSITIFS

- L'accord-cadre et l'annexe spécifiant les modalités de restitution font expressément référence aux principes de transparence et de redevabilité et prévoient des modalités de participation de la société civile au sein de l'équipe de suivi.
- Les projets auxquels les fonds sont affectés sont précisément décrits et budgétisés.

¹⁹¹ BBC News, « [Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years](#) », BBC (17 avril 2012) ; Mark Tran, « [Former Nigeria state governor James Ibori receives 13-year sentence](#) », *The Guardian* (17 avril 2012).

¹⁹² British High Commission Abuja, communiqué, « [Immigration Minister signs agreement with Nigeria on returning stolen criminal assets](#) » (1er septembre 2016) ; Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Government of Nigeria on the Modalities for the Return of Stolen Assets Confiscated by the United Kingdom, signé le 30-31 août 2016.

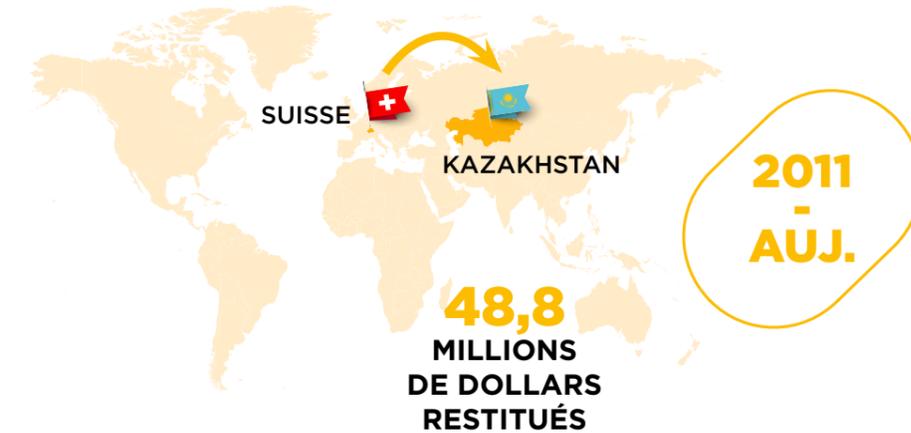
¹⁹³ Foreign, Commonwealth & Development Office, Home Office, Crown Prosecution Service du Royaume-Uni et James Duddridge MP, « [UK to send millions of pounds recovered from corrupt officials back to Nigeria](#) » (9 mars 2021) ; [Annex 1 to the Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Government of Nigeria on the modalities for the return of stolen assets confiscated by the United Kingdom - Annex in relation to first tranche of assets confiscated by the United Kingdom in relation to the former Governor of Delta State James Ibori and his associates](#), signé le 9 mars 2021.



POINTS NÉGATIFS

- Des dispositions ont été prises par les pays d'origine et d'accueil pour que les principes de transparence, de redevabilité et d'inclusion de la société civile soient respectés au stade de la mise en œuvre des projets. On peut toutefois déplorer la mise en œuvre lacunaire de ces principes aux stades de la négociation de l'accord de restitution et de l'allocation des fonds restitués. Il semble notamment que la société civile n'ait pas été informée ni consultée sur le choix des projets récipiendaires des fonds. Par conséquent, ce choix n'a pas nécessairement été fondé sur la prise en compte des besoins prioritaires des populations victimes, notamment des communautés directement affectées par les infractions originelles.
- Les fonds ont en effet été affectés à plusieurs projets d'infrastructure d'intérêt national : la construction du second pont du Niger, de l'autoroute entre Abuja et Kano, et de l'autoroute entre Lagos et Ibadan. Parmi ces trois projets, deux sont situés hors de l'Etat du Delta, des caisses duquel les fonds avaient été détournés. En conséquence, plusieurs OSC nigérianes contestent l'attribution des fonds au gouvernement fédéral et envisagent de s'adresser à la justice¹⁹⁴ ; une coalition d'OSC anti-corruption a également écrit une lettre ouverte au High Commissioner britannique¹⁹⁵.
- Ce manque de transparence et d'inclusivité au stade de l'allocation des fonds restitués s'accompagne également d'un risque que les fonds soient de nouveau détournés : les OSC ont en effet relevé que les trois projets d'infrastructures auxquels les fonds sont attribués se sont déjà vu attribuer les fonds issus de la restitution intervenue entre la Suisse, Jersey et le Nigeria dans l'affaire Abacha¹⁹⁶. Or, les autorités britanniques et nigérianes, dans la restitution ayant trait à l'affaire Ibori, ne donnent pas de justification à l'affectation des fonds restitués à des projets d'infrastructures faisant déjà l'objet d'un financement, ce qui laisse planer le risque de nouveaux détournements de fonds.

SUISSE - KAZAKHSTAN 48,8 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Dans le cadre d'une procédure pénale ouverte concernant des soupçons de blanchiment, les autorités suisses ont confisqué en **2011** des fonds d'une valeur de 48,8 millions de dollars. La procédure a abouti à la conclusion d'un accord transactionnel dans le cadre duquel les parties se sont mises d'accord sur la restitution des fonds au peuple kazakh¹⁹⁷. Les fonds restitués devaient financer des projets bénéficiant à la population kazakhe, dans les domaines de la politique pour la jeunesse et de l'efficacité énergétique.

MODALITÉS DE RESTITUTION

En décembre 2012, la *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) a conclu un accord avec la Banque mondiale, qui a accepté de servir d'intermédiaire et de superviser la restitution des fonds¹⁹⁸. La SDC a transféré la somme de 48,8 millions de dollars sous la forme d'une subvention dans un *Trust Fund* de la Banque mondiale. La Banque mondiale a ensuite reversé cette somme au Kazakhstan pour financer, à parts égales, un programme d'efficacité énergétique (*Energy Efficiency Program*)¹⁹⁹ et un programme pour la jeunesse (*Youth Corps Program*)²⁰⁰. En vertu de cet accord, les avoirs restitués ont été par la suite gérés par le gouvernement kazakh, sous le contrôle de la Banque mondiale, agissant en qualité de fiduciaire.

Une série d'accords a été conclue, entre le Kazakhstan et la Banque mondiale d'une part (accords de financement) et la Banque mondiale et les entités chargées de la mise en œuvre des programmes d'autre part (accords de projet).

S'agissant du programme d'efficacité énergétique, il visait à améliorer l'efficacité énergétique des installations publiques et sociales et à créer un environnement propice à son financement durable. Le projet se concentre sur la réduction de la consommation d'énergie des infrastructures publiques telles que les écoles, les hôpitaux et l'éclairage public, dans le but de réaliser des économies de coûts énergétiques et d'obtenir d'autres bénéfices sociaux²⁰¹. Aux termes de l'accord de financement conclu avec la Banque mondiale, l'établissement dénommé *Institute of Electricity Development and Energy Saving* était responsable de la mise en œuvre du projet, en ce compris la passation des marchés, la gestion financière, le suivi, le reporting et l'évaluation.

¹⁹⁴ Elfredah Kevin-Alerechi pour CIFAR, « [The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money](#) », *CIFAR* (15 juin 2021) ; Festus Ahon, « [REPATRIATED £4.2M: Group vows to drag FG to court](#) », *Vanguard Nigeria* (12 mars 2021) ; Bridget Edokwe, « [4.2m Ibori loot: Niger Delta group drags FG to Court](#) », *BarristerNG.com* (17 mars 2021) ; Spotlight on Corruption, « [James Ibori: Confiscating the corrupt assets of a Nigerian Governor](#) », *Spotlight on Corruption* ; Taiwo Adebulu, « [Sagay: Using £4.2m Ibori loot for projects outside Delta unacceptable](#) », *The Cable* (11 mars 2021) ; Aneej Nigeria, « [Return £4.2m Recovered Ibori Assets To Delta State, ANEEJ Tells FG, UK](#) », *Africa Network for Environment & Economic Justice (ANEEJ)* (9 mars 2021).

¹⁹⁵ Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ), HEDA Resource Centre, Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC), Actionaid Nigeria, Resource Centre for human Rights & Civic Education (CHRICED), Centre for Democracy and Development (CDD), Policy Alert, Africa Centre for Leadership, Strategy and Development (Centre LSD), 21st Century Community Empowerment for Youth and Women Initiative (CEYWI), Community Empowerment and Development initiative, Delta State Civil Society Roundtable on Grand Corruption, [Open Letter to the UK Government on the Return of Chief Ibori Loot to Nigeria](#) (20 avril 2021).

¹⁹⁶ Elfredah Kevin-Alerechi pour CIFAR, « [The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money](#) », *CIFAR* (15 juin 2021) ; Eli Moskowitz, « [UK Repatriates Millions in Corrupt Assets of Nigerian Ex-Governor](#) », *Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP)* (11 mars 2021).

¹⁹⁷ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « [La Suisse et la Banque mondiale signent un accord sur la restitution de valeurs patrimoniales kazakhes](#) » (21 décembre 2012).

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ [Grant Agreement \(Energy Efficiency Project\) between the Republic of Kazakhstan and the International Bank for Reconstruction and Development](#), signé le 18 juin 2014.

²⁰⁰ [Grant Agreement \(Youth Corps Project\) between the Republic of Kazakhstan and the International Bank for Reconstruction and Development](#), signé le 10 septembre 2015.

²⁰¹ Banque mondiale, communiqué de presse, « [Kazakhstan Launches Energy Efficiency Project](#) » (14 septembre 2015).

S'agissant du programme pour la jeunesse, son objectif était de promouvoir l'engagement communautaire et le développement des compétences des jeunes à travers des programmes d'apprentissage fondés sur le service à la communauté²⁰². Il s'adressait en particulier aux jeunes vulnérables. L'accord de financement prévoyait que le programme soit géré par un coordinateur de projet sous la supervision du ministère kazakh de l'Éducation et de la Science, spécifiquement d'une unité formée de spécialistes créée pour répondre de l'exécution, de la gestion financière, de la passation des marchés, du suivi et de l'évaluation du programme.

• **Transparence** : L'accord conclu entre la *Swiss Agency for Development and Cooperation* (SDC) et la Banque mondiale n'a, semble-t-il, pas été rendu public.

En revanche, les accords successifs conclus par la Banque mondiale et les entités kazakhes chargées de mettre en œuvre les programmes sont accessibles moyennant recherches sur le site dédié aux projets de la Banque mondiale²⁰³, de même que les documents relatifs au suivi et à l'évaluation des programmes par la Banque mondiale (y compris des plans d'achat, des documents d'audit et des rapports de la Banque mondiale sur le statut de la mise en œuvre et les résultats).

La Banque mondiale a publié plusieurs communiqués concernant le lancement de ces programmes. Toutefois, selon plusieurs ONG, des communiqués de presse et déclarations publiques trompeuses, y compris de la Banque mondiale, auraient conduit à faire passer les fonds restitués pour une aide au développement fournie par la Suisse, plutôt que comme la restitution d'avoirs qui avaient été détournés²⁰⁴.

• **Redevabilité** : Le ministère kazakh de l'Éducation et de la Science et l'*Institute of Electricity Development and Energy Saving* ont été désignés comme les autorités chargées de la mise en œuvre respectivement du programme pour la jeunesse et du programme d'efficacité énergétique.

Les deux programmes étaient généralement soumis aux instruments applicables en matière de financement par la Banque mondiale. Les accords prévoyaient notamment que les autorités chargées de la mise en œuvre des programmes devaient s'assurer du respect des Directives de la Banque mondiale relatives à la lutte contre la corruption²⁰⁵.

S'agissant du programme d'efficacité énergétique, l'Institut devrait sélectionner les soumissionnaires chargés de la mise en œuvre des projets selon des critères et procédures détaillés dans un manuel opérationnel, et s'assurer que ces soumissionnaires donnent accès à la Banque mondiale, à l'Institut et au gouvernement kazakh, aux sites et à toutes les informations relatives aux projets.

S'agissant du programme pour la jeunesse, l'accord de financement prévoyait l'intervention d'organisations hôtes et de groupes de jeunes dans le cadre de certains projets, qui seraient sélectionnés par le coordinateur après mise en concurrence dans le respect des procédures prévues par un manuel opérationnel approuvé par la Banque mondiale. Plus généralement, l'accord détaillait les procédures devant s'appliquer pour l'acquisition de biens et de services nécessaires aux projets et précisait notamment que les contrats conclus devaient spécifier que la Banque mondiale se réserve la possibilité d'imposer des sanctions à toute personne ou entreprise qui se rendrait coupable de fraude ou de corruption.

Il était également prévu que les autorités chargées de la mise en œuvre des programmes, dans le cadre de leur mission de suivi et d'évaluation, établissent des rapports périodiques sur les projets, sur la base d'indicateurs de performance approuvés par la Banque mondiale.

Ils devaient également fournir à la Banque mondiale des rapports financiers périodiques et organiser un audit financier indépendant conformément aux Standard Conditions de la Banque mondiale, tandis que le Kazakhstan, en tant qu'Etat récipiendaire, devait fournir un rapport final à la Banque mondiale.

• **Inclusivité** : Les accords conclus avec la Banque mondiale ne prévoyaient pas expressément l'inclusion de la société civile. Toutefois, plusieurs projets au titre du programme pour la jeunesse pouvaient donner lieu à une participation des OSC, en tant que coordinateur du programme, d'une part, et en tant qu'« organisations hôtes » ou groupes de jeunes recevant une subvention pour la mise en œuvre de projets, d'autre part.

Il était prévu que le coordinateur du programme pour la jeunesse, responsable de son administration, soit sélectionné à l'issue d'un appel d'offres supervisé par la Banque mondiale. De la même façon, les « organisations hôtes » ou groupes de jeunes devaient être sélectionnés après mise en concurrence, dans le respect des procédures approuvées par la Banque mondiale. Les jeunes participant à un projet d'apprentissage par le service à la communauté, que ce soit à travers une organisation hôte ou un groupe, devaient recevoir une allocation de subsistance.



POINTS POSITIFS

- Malgré une opacité originelle sur l'origine des fonds, la mise en œuvre des programmes sous l'égide de la Banque mondiale a permis d'atteindre un certain degré de transparence au stade du suivi et de l'audit en raison de la politique de communication applicable au sein de la Banque mondiale. Ainsi, les accords conclus avec les entités responsables des programmes, les plans d'achat approuvés par la Banque mondiale, les rapports d'audit qui lui sont adressés, ainsi que les rapports de suivi de l'état de la mise en œuvre et des résultats des projets qu'elle établit sont accessibles au public.
- Les instruments applicables en matière de financement de projets par la Banque mondiale, s'ils ne sont pas suffisants pour garantir l'intégrité du processus de restitution, constituent un socle permettant d'encadrer a minima la restitution.



POINTS NÉGATIFS

- Dans l'ensemble, le processus de restitution a donné lieu à de vives critiques. Selon plusieurs ONG, les avoirs auraient été restitués par le biais d'une série d'opérations et transactions ayant servi à dissimuler leur origine²⁰⁶. L'opacité du processus de restitution a fait obstacle au traçage des fonds restitués et ouvert la voie à une utilisation contestable d'une partie de ceux-ci. Une enquête menée par *Corruption and Human Rights Initiative* souligne en outre que dans la mesure où l'identité des personnes et organisations impliquées dans les poursuites en Suisse n'a pas été révélée, il est impossible de vérifier si des individus ou entités impliqués dans l'affaire ont bénéficié des fonds restitués. En raison de la stratégie de communication adoptée – présenter les fonds restitués comme une aide au développement et non comme une restitution –, le contrôle opéré par les médias et la société civile sur l'utilisation des fonds a été limité.
- En particulier, la gestion du programme pour la jeunesse a suscité de réelles préoccupations. Selon l'enquête menée par *Corruption and Human Rights Initiative* au regard des rares données disponibles, il est apparu que plusieurs dépenses somptuaires ont été effectuées, ainsi que des dépenses pour la promotion du parti gouvernemental et pour attribuer des récompenses à l'aile jeunesse du parti. Les principales organisations subventionnées au titre du programme seraient contrôlées par le pouvoir en place, et pour certaines directement dirigées par des agents publics et politiciens fortement engagés pour soutenir le président.

²⁰² Banque mondiale, communiqué de presse, « *World Bank to Support Youth Corps Development in Kazakhstan* » (10 septembre 2015).

²⁰³ <https://projects.worldbank.org>.

²⁰⁴ Kristian Lasslett et Thomas Mayne (Corruption and Human Rights Initiative), *A Case of Irresponsible Asset Return? The Swiss-Kazakhstan \$48.8 million* (2019), p. 13.

²⁰⁵ Directives sur la Prévention et la Lutte contre la Fraude et la Corruption des Projets Financés par les prêts de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement.

²⁰⁶ Corruption and Human Rights Initiative, communiqué de presse, « *Swiss Asset Return Case Mishandled Under World Bank Watch* » (31 janvier 2019).



• Par ailleurs, si la mise en œuvre du programme pour la jeunesse pouvait faire intervenir des OSC, l'enquête menée par Corruption and Human Rights Initiative a démontré que les organisations sélectionnées pour y participer n'étaient pas réellement légitimes à représenter la société civile. L'issue de l'appel d'offres organisé pour sélectionner le coordinateur du projet a en effet laissé planer des doutes sérieux sur la transparence et la régularité de la procédure de mise en concurrence, doutes qu'a favorisés l'opacité générale du processus de restitution. Sur trois candidats participant, l'appel d'offres a été remporté par un consortium de trois OSC qui serait en réalité complètement contrôlé par le gouvernement, qualifié par des ONG de GONGO (*Government-organized NGO*). La candidature déposée par l'ONG INEX, internationalement reconnue, faisant état d'une longue expérience et ayant fait ses preuves à l'occasion de la restitution « Kazakhstan I »²⁰⁷, n'a notamment pas été retenue. Le consortium serait guidé par l'organisation *Congress of Youth*, créée à l'initiative de l'ancien président Noursoultan Nazarbaïev et dont la fille aînée Dariga Nazarbaïeva – qui est en outre un membre éminent du parti politique au pouvoir – est présidente.

• Enfin, le rôle qu'a joué la Banque mondiale dans ce processus de restitution a été fortement critiqué²⁰⁸. L'intégrité du processus de restitution, en raison du mécanisme choisi par la Suisse, a reposé exclusivement sur la mise en œuvre des instruments applicables en matière de financement de projets par la Banque mondiale et sur les accords conclus entre cette dernière et les entités kazakhs en charge des programmes récipiendaires. Or, un rapport du Bank Information Center a montré que ces instruments de la Banque mondiale, ainsi que la nature même de cette organisation, se sont révélés inadaptés²⁰⁹, dans la mesure notamment où ils n'ont pas permis de garantir l'indépendance des parties prenantes vis-à-vis du gouvernement kazakh, ce qui a conduit à certaines dépenses ayant directement ou indirectement bénéficié au soutien du parti politique majoritaire, au lieu de profiter aux couches défavorisées de la population kazakhe.

• Pour ce second volet de restitution au profit de la population kazakhe, le gouvernement suisse se serait détourné des solutions retenues pour le premier volet à travers la création de la fondation BOTI en raison des lourdeurs administratives qu'elles comportaient²¹⁰. Si le fait de faire transiter les fonds par une fondation indépendante *ad hoc* n'est évidemment pas la seule solution envisageable pour garantir l'intégrité d'un processus de restitution, la restitution « Kazakhstan II » ne fait que mettre en lumière la nécessité d'assortir toute restitution de mécanismes garantissant la transparence et la redevabilité du processus, ainsi que la légitimité des organisations amenées à représenter la société civile dans le cadre de ce processus. A cet égard, les diverses solutions adoptées dans le cadre de la restitution « Kazakhstan I »²¹¹, si elles ne peuvent constituer des solutions toutes faites transposables à toutes les situations, n'en constituent pas moins autant d'approches pertinentes pour assurer l'intégrité du processus.

➔ Ainsi, dans l'ensemble, ce processus de restitution a souffert d'un manque criant de transparence et de redevabilité. Ses échecs démontrent qu'il est nécessaire de dire clairement l'origine des fonds servant à financer les projets – c'est-à-dire le fait qu'il s'agisse d'une restitution de fonds d'origine illicite –, d'impliquer la société civile en s'assurant de la légitimité et de l'indépendance des personnes et entités désignées pour la représenter, et de prévoir des instruments et mécanismes adaptés au contexte de la restitution, en ne s'appuyant pas exclusivement sur ceux préexistants – en l'occurrence ceux de la Banque mondiale.

SUISSE - ETATS-UNIS - KAZAKHSTAN 115 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

En **2003**, à la suite d'une enquête du *Department of Justice* (DOJ) des Etats-Unis, James Giffen, un citoyen américain, a été mis en examen, notamment pour blanchiment d'argent et violations du *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), pour avoir versé des pots-de-vin à des agents publics kazakhs en vue de faciliter l'obtention par des sociétés pétrolières occidentales de droits de prospection pétrolière au Kazakhstan.

Dès **1999**, la Suisse et les Etats-Unis ont commencé des négociations pour le blocage des avoirs et pour leur utilisation subséquente. Les juges suisses, dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis, ont ordonné dès 1999 le blocage de 84 millions de dollars contenus sur des comptes bancaires suisses en lien avec les poursuites engagées à l'encontre de J. Giffen, dont le gouvernement kazakh revendiquait la propriété. En 2005, la Banque mondiale s'est jointe aux négociations, en qualité d'intermédiaire et conseiller technique²¹².

En **2007**, le DOJ et le Bureau du procureur fédéral du district sud de New York ont formé une action pour la confiscation des 84 millions de dollars, considérés comme le produit de la corruption, qui avaient été bloqués en Suisse²¹³. La même année, le Kazakhstan, la Suisse et les Etats-Unis sont enfin parvenus à un accord et ont conclu un *memorandum of understanding* prévoyant les conditions du transfert de 84 millions de dollars, assortis des intérêts (soit un montant total s'élevant à plus de 115 millions de dollars)²¹⁴.

MODALITÉS DE RESTITUTION

Aux termes de l'accord *ad hoc* de restitution, le déblocage des fonds dépendait de la mise en œuvre de trois programmes : le programme « BOTI », le *Public Finance Management Review* et l'adhésion du Kazakhstan à l'*Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI).

Les fonds restitués devaient être employés dans le cadre du seul programme BOTI. Les parties ont convenu que le programme BOTI serait mis en œuvre à travers une fondation philanthropique privée totalement indépendante du gouvernement kazakh, de ses agents

²⁰⁷ Cf. Etude de cas « Suisse – Etats-Unis – Kazakhstan (1999-2014) : 115 millions de dollars restitués », p. 111.

²⁰⁸ Corruption and Human Rights Initiative, communiqué de presse, « *Swiss Asset Return Case Mishandled Under World Bank Watch* » (31 janvier 2019).

²⁰⁹ Bank Information Center, *World Bank Oversight of Asset Return: Lacking a Clear Vision?* (octobre 2019), p. 11-12.

²¹⁰ Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas – L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites* (décembre 2016), p. 26-27.

²¹¹ Cf. Encadré n°5, p. 45 et Etude de cas « Suisse – Etats-Unis – Kazakhstan (1999-2014) : 115 millions de dollars restitués », p. 111.

²¹² Jean-Pierre Brun, Anastasia Sotiropoulou, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson (StAR), *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Seconde édition, spéc. Box 11.7, p. 320-321 (2021).

²¹³ Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « *Justice Department Settlement Successfully Releases More than \$115 Million in Alleged Corruption Proceeds to People in Kazakhstan* » (9 décembre 2015).

²¹⁴ *Memorandum of Understanding Among the Government of the United States of America, the Swiss Confederation, and the Republic of Kazakhstan*, signé le 2 mai 2007.

et de toute personne qui y est associée, que ce soit à titre personnel ou au titre de relations d'affaires, et placée sous la supervision de la Banque mondiale. La fondation BOTA a ainsi été créée en 2008 par les gouvernements du Kazakhstan, de la Suisse et des Etats-Unis, ainsi que cinq citoyens kazakhs, pour recevoir et restituer au total plus de 115 millions de dollars d'avoirs associés à des faits de corruption.

Le programme BOTA comportait 3 volets : un programme de transfert conditionnel d'argent, un programme de services sociaux et un programme d'aide à la scolarité. A travers ces programmes, les avoirs restitués ont servi à améliorer la vie des citoyens kazakhs défavorisés, en particulier des enfants, des jeunes et de leurs familles, par l'investissement des fonds dans leur santé, leur éducation et leur bien-être social au moyen de transferts conditionnels d'espèces, de bourses d'études et de subventions à des ONG locales et internationales pour la poursuite des objectifs du programme.

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

• **Transparence** : Il était expressément prévu que l'accord de restitution soit rendu public. S'agissant des rapports de suivi et d'audit, la Banque mondiale et les Etats Parties étaient destinataires des rapports financiers concernant les activités de la Fondation BOTA. L'accord de restitution précisait que ces rapports devaient être conservés et mis à leur disposition pendant au moins cinq ans après la délivrance du dernier rapport.

Le contrat conclu avec la Banque mondiale pour l'exécution de ses missions stipulait que celle-ci pouvait publier des informations sur ses activités aux termes de l'accord.

• **Redevabilité** : L'accord prévoit de façon détaillée la procédure de désignation de toutes les parties prenantes, ainsi que des points de contact en leur sein. Ces points de contact devaient être notifiés entre les parties prenantes, sans que l'accord prévoie expressément une information du public à cet égard.

L'accord prévoyait que les fonds seraient déboursés par tranches (versements au regard des rapports de progrès et selon un budget et un plan d'action annuel approuvé par le conseil d'administration de la Fondation BOTA, la Banque mondiale et les trois gouvernements parties à la restitution), 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 de la Fondation, mais aussi si la Banque mondiale n'attestait pas des progrès réalisés par le Kazakhstan dans son processus d'adhésion au *Public Finance Management Review* et à l'*Extractive Industries Transparency Initiative*, cette adhésion étant posée comme condition du transfert des fonds.

Les parties se sont en outre engagées dans l'accord à ce que les fonds ne soient pas employés pour réaliser des paiements dans le cadre de schémas de corruption ou au profit du gouvernement kazakh, de ses agents ou des personnes qui entretiennent des relations personnelles ou d'affaires avec eux.

Les gouvernements suisse et américain avaient le droit de demander à tout moment, y compris à l'issue de la mise en œuvre de l'accord, le remboursement de tous les fonds qui auraient été utilisés en violation des conditions, procédures et objectifs prévus par l'accord. L'accord prévoyait à cet égard une procédure détaillée et un délai de remboursement, au-delà duquel le gouvernement kazakh serait lui-même tenu de restituer les fonds (sous réserve de l'exercice d'une voie de recours).

Les fonds, bloqués sur un compte suisse, étaient restitués, au fur et à mesure, directement sur le compte bancaire de la Fondation. L'accord *ad hoc* de restitution prévoyait que la fondation devrait adopter un système de gestion financière et préparer des états financiers conformément à des normes comptables. Des rapports d'audit financier, préparés par un

auditeur indépendant, devaient être transmis à la Banque mondiale et aux Etats Parties tous les six mois.

S'agissant plus généralement du suivi et de l'audit, l'accord prévoyait la sélection d'auditeurs par la Banque mondiale sous réserve d'approbation par les Parties. Ceux-ci devaient fournir annuellement un rapport financier à la Banque mondiale et aux Parties.

La Banque mondiale, chargée de contrôler les activités de la Fondation BOTA, a fait appel à une ONG internationale pour superviser les opérations de la Fondation, offrir un soutien administratif et veiller à ce que les objectifs de la Fondation soient atteints. En outre, le responsable local de la gestion financière de la Banque mondiale vérifiait périodiquement les documents comptables de la Fondation.

Aux termes de l'accord, la Banque mondiale devait également préparer régulièrement des rapports intermédiaires pour rendre compte de l'évolution du programme BOTA.

• **Inclusivité** : L'accord stipulait que BOTA devait être une organisation locale kazakhe créée par des personnalités locales et que des citoyens kazakhs siègeraient au conseil d'administration.

Aux termes de l'accord, les candidats au statut de « fondateur » devaient être complètement indépendants du gouvernement kazakh et devaient être des personnalités respectées de la communauté, de préférence reconnues pour leur soutien à la cause des enfants. Les trois Etats Parties à la restitution disposaient de la possibilité de proposer des candidats, et la sélection des candidats était en fin de compte soumise à l'accord unanime des trois Etats Parties.

Les fondateurs étaient à leur tour chargés de proposer des candidats au conseil d'administration, en particulier des citoyens kazakhs, de préférence reconnus pour leur soutien à la cause des enfants.

Ainsi, le conseil d'administration de la Fondation BOTA, composé de sept membres, comprenait un représentant du gouvernement suisse et un représentant du gouvernement américain, ainsi que cinq citoyens kazakhs représentant la société civile.

Les statuts de la Fondation BOTA précisait que les deux représentants des gouvernements suisse et américain pouvaient révoquer les membres locaux du conseil d'administration (faculté dont ils n'ont pas fait usage) et que toutes les décisions importantes prises par le conseil d'administration devaient être approuvées par les trois gouvernements.

La gestion de la Fondation a été confiée à deux organisations non gouvernementales internationalement réputées indépendantes du gouvernement kazakh, sélectionnées au terme d'un appel d'offres : IREX et Save the Children.



POINTS POSITIFS

- Il convient de saluer les efforts des Etats Parties pour conclure un accord *ad hoc* de restitution contenant des dispositions propres à assurer un haut degré de redevabilité et d'inclusivité.
- De façon pour le moins inédite, bien qu'étant partie à l'accord *ad hoc* de restitution, le gouvernement kazakh a été entièrement tenu à l'écart des opérations de la Fondation BOTA. Le gouvernement kazakh n'avait pas accès aux fonds (versés directement et exclusivement à la Fondation) et n'avait aucun pouvoir sur l'utilisation finale des fonds, puisqu'il ne siégeait pas au conseil d'administration²¹⁵.

²¹⁵ Aaron Bornstein, « The BOTA Foundation explained (Part Six): How was BOTA set up? », The FCPA Blog (15 avril 2015).



Ainsi, la recherche d'une totale indépendance de la Fondation BOTA à l'égard du gouvernement kazakh et la composition du conseil d'administration de la Fondation donnaient un rôle prééminent aux représentants de la société civile du pays d'origine des avoirs.

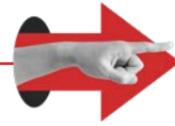
- La société civile a joué un rôle particulièrement important tant au stade de la mise en œuvre du programme qu'à celui de son suivi et de son évaluation. Par ailleurs, les procédures de sélection des représentants de la société civile amenés à participer activement au processus de restitution, détaillées dans l'accord de restitution, ont permis d'assurer une réelle indépendance des personnes et OSC participantes vis-à-vis de l'Etat d'origine des avoirs.

- Les obligations précises auxquelles étaient astreints les différents organes de la Fondation BOTA, la supervision exercée par la Banque mondiale selon des modalités détaillées par l'accord, et le recours à des auditeurs indépendants ont permis d'assurer la redevabilité du processus de restitution.

- 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.

- D'après le rapport final établi par IREX et Save the Children, le programme BOTA a bénéficié à 208 000 personnes. En outre, dans le cadre de ses opérations, la Fondation BOTA a recruté et formé plus de 100 personnes localement. Le processus de restitution a ainsi également permis de renforcer les capacités de certains travailleurs locaux, qui ont été en mesure par la suite de partager leur expérience au sein de diverses organisations internationales et de la mettre à profit dans de nouveaux projets au niveau local, par exemple la création par d'anciens employés de BOTA d'une nouvelle organisation nommée Shabyt, dont la mission est d'améliorer la vie des populations pauvres de la région d'Aqmola en mobilisant les communautés locales pour résoudre des problèmes sociaux²¹⁶.

- Une évaluation qualitative du travail réalisé par la Fondation BOTA conduite à la demande des parties par la société de conseil Oxford Policy Management, a conclu que les activités de la fondation avaient été extrêmement utiles aux populations qui en avaient bénéficié²¹⁷.



POINTS NÉGATIFS

- Si la Fondation BOTA a fait preuve d'une grande transparence dans la conduite de ses activités, il demeure souhaitable d'intégrer des obligations de publication des informations relatives au processus de restitution dans l'accord de restitution, afin de garantir la mise en œuvre du principe de transparence. A cet égard, force est de constater que l'accord *ad hoc* de restitution conclu par les Etats-Unis, la Suisse et le Kazakhstan, bien que prévoyant un suivi et un audit détaillés donnant lieu à la préparation de divers rapports, ne prévoit que la mise à disposition de ces données aux parties prenantes, et non à la société civile. Or, une information en amont de la société civile permet d'identifier et de soulever en temps utile d'éventuelles irrégularités, plutôt qu'à l'issue du processus de restitution.

- Le mécanisme de suivi a été perçu par certains experts et OSC comme excessivement bureaucratique et les coûts administratifs très importants. Ce serait notamment pour ces raisons que la Suisse aurait décidé de se détourner du modèle d'une restitution par l'intermédiaire d'une fondation indépendante *ad hoc* dans le cadre de la restitution « Kazakhstan II »²¹⁸, dont les modalités ont toutefois finalement été très critiquées²¹⁹.

➡ En tout état de cause, plusieurs paramètres, y compris le coût administratif et l'efficacité d'une procédure de contrôle à plusieurs niveaux, doivent être pris en compte dans le choix des mécanismes les plus appropriés, en fonction notamment des conditions de transparence, de redevabilité et d'inclusivité que le pays d'origine des avoirs peut offrir indépendamment du cadre de la restitution.

SUISSE - ANGOLA 21 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

En **2004**, dans le cadre d'une enquête pénale portant sur des allégations de corruption et blanchiment d'argent impliquant des agents publics angolais, la Suisse a bloqué la somme de 21 millions de dollars (27 millions de francs suisses). L'affaire, complexe, connue sous le nom d'« Angolagate », était en lien avec des détournements commis à l'occasion de la restructuration de la dette angolaise dans le cadre d'un accord conclu avec la Russie en 1996. La justice genevoise a finalement classé l'affaire en décembre 2004, considérant que le règlement de la dette angolaise à l'égard de la Russie n'avait donné lieu à aucune irrégularité²²⁰. En **novembre 2005**, les gouvernements suisse et angolais ont conclu un accord en vue de la restitution de cet argent à l'Angola sous la forme de deux projets humanitaires en faveur de la population angolaise. A cette fin, la justice genevoise a procédé à la levée des séquestres pénaux conservatoires sur quatre comptes localisés en Suisse pour un montant d'environ 21 millions de dollars. Cet accord avait été précédé par un accord de principe conclu entre les deux pays en novembre 2003.

MODALITÉS DE RESTITUTION

La Suisse et l'Angola souhaitaient affecter les fonds restitués à des projets destinés aux personnes les plus vulnérables de la société angolaise, dans les domaines prioritaires que sont la reconstruction, la construction et l'équipement d'infrastructures hospitalières, la formation professionnelle de base et la fourniture d'eau, ainsi que la promotion des capacités locales, notamment la réinsertion sociale des populations déplacées pendant la guerre civile²²¹. Finalement, ce sont un projet de formation professionnelle agricole et un projet de déminage qui ont été retenus. Les fonds ont été dans un premier temps transférés sur un compte de la Banque nationale suisse administré par la Direction du développement et de la coopération (DDC)²²².

²¹⁶ IREX et Save the Children, *The BOTA Foundation: Final Summative Report* (février 2015), p. 49-50.

²¹⁷ Oxford Policy Management, « *Evaluating the BOTA Foundation's social sector programmes in Kazakhstan* » (2011 à 2014).

²¹⁸ Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites* (décembre 2016), p. 26-27.

²¹⁹ Cf. Encadré n°5, p. 45 et Etude de cas « Suisse - Kazakhstan (2011 - aujourd'hui) : 48,8 millions de dollars restitués », p. 107.

²²⁰ Cette conclusion a été très contestée : cf. notamment Public Eye, « *L'Angola spolié (Solidaire 183)* » (20 janvier 2006).

²²¹ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué de presse, « *La Suisse et l'Angola signent un accord concernant la restitution des fonds provenant de la République d'Angola et actuellement bloqués en Suisse en vue de leur affectation à des projets humanitaires* » (1er novembre 2005).

²²² Claudiné Gonçalves, « *La Suisse restitue des fonds à l'Angola* » (traduit du portugais par Olivier Pauchard), *Swissinfo* (1er novembre 2005).

• **Transparence** : L'accord *ad hoc* de restitution conclu par la Suisse et l'Angola n'a fait l'objet d'aucune publication, et les négociations se sont par ailleurs tenues dans la plus grande discrétion²²³.

• **Redevabilité** : L'accord bilatéral prévoyait que les Etats Parties assurent conjointement la coordination des projets et désignent à cette fin des représentants chargés d'approuver les projets, leur budget et l'affectation des fonds. La DDC suisse devait établir un secrétariat exécutif qui assurerait le suivi administratif et financier du programme²²⁴. Face aux inquiétudes exprimées par les OSC, la DDC avait également promis de mettre sur pieds une commission conjointe suisse et angolaise qui garantirait la transparence du processus de restitution²²⁵.

• **Inclusivité** : Aucun rôle n'a été attribué à la société civile.



POINTS POSITIFS

• Les autorités suisses ont décidé d'entreprendre la restitution malgré les risques qu'elle comportait au regard des problèmes de gestion de l'argent public en Angola. Il est intéressant, à cet égard, que la Suisse ait œuvré pour contourner les obstacles à une restitution, car les avoirs d'origine illicite dérobés aux populations de pays étrangers auxquelles ils étaient censés bénéficier devraient toujours être restitués.



POINTS NÉGATIFS

• Toutefois, lorsque des restitutions comportent un haut degré de risque, des garanties de transparence, de redevabilité et d'inclusivité accrues devraient être adoptées²²⁶. Tel ne semble pas avoir été le cas dans le cadre de la restitution Suisse-Angola.

• La négociation de l'accord *ad hoc* de restitution ainsi que sa mise en œuvre ont souffert d'un réel manque de transparence et de redevabilité, et la société civile n'a pas été en mesure de jouer un rôle dans le processus de restitution. L'opacité du processus a également été un obstacle à un suivi indépendant des OSC.

• L'accord bilatéral conclu entre la Suisse et l'Angola, et, plus largement, l'affectation finale des avoirs, a fait l'objet de nombreuses critiques. Outre le fait que cet accord bilatéral entre les deux Etats n'ait jamais été publié, de nombreuses organisations non gouvernementales en Suisse et en Angola ont notamment déploré le fait que les fonds consacrés au volet déminage aient servi à financer un projet mené par une société d'armement suisse, sans que cette affectation n'ait fait l'objet d'un appel d'offres public. Le caractère opportuniste de cette décision privilégiant les intérêts de la Suisse a été dénoncé²²⁷.

C'est en effet l'entreprise d'armement suisse RUAG, qui ne possédait aucune expérience en matière de déminage²²⁸, qui s'est vue attribuer un contrat d'un montant de 10 millions de dollars issus des fonds restitués, en dehors de tout appel



d'offres. Les ONG Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness ont ainsi demandé à la DDC de revenir sur sa décision de mandater cette entreprise et de procéder à un appel d'offres. Selon elles, RUAG ne disposait pas des capacités suffisantes pour le déminage. Le contrat lui permettrait donc de percevoir une commission pour faire appel à des sous-traitants capables de réaliser le déminage, alors que ceux-ci auraient tout simplement pu être sélectionnés directement en répondant à un appel d'offres²²⁹. RUAG aurait en effet elle-même admis qu'elle ne possédait pas d'expérience en matière de déminage et que cette activité serait assurée par une entreprise allemande, tandis qu'elle-même assurerait la logistique²³⁰. La rationalité économique de cette décision d'attribution du contrat à RUAG semble ainsi à tout le moins contestable.

• Plus important encore, comme l'ont souligné les ONG, l'intermédiation de l'entreprise suisse sans qu'aucune rationalité économique le justifie et l'absence d'organisation d'un appel d'offres transparent ont fait obstacle à ce qu'un montant maximal des fonds soit concrètement investi pour le bénéfice de la population angolaise²³¹, ce qui est pourtant une composante essentielle de l'efficacité du processus de restitution.

• La DDC suisse a, pour sa part, nié être à l'origine de ce choix de prestataire, affirmant que la sélection de RUAG avait été le fait des autorités angolaises. Pour parer les critiques, la DDC, tout en démentant toute responsabilité quant au fait qu'il n'y ait pas eu d'appel d'offres, aurait demandé deux audits externes avant la signature définitive du contrat²³².

²²³ Sylvain Besson, « La Suisse négocie discrètement la restitution à l'Angola des fonds occultes de ses dirigeants », *Le Temps* (10 mai 2003).

²²⁴ Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué de presse, « La Suisse et l'Angola signent un accord concernant la restitution des fonds provenant de la République d'Angola et actuellement bloqués en Suisse en vue de leur affectation à des projets humanitaires » (1er novembre 2005).

²²⁵ Serge Enderlin, « Projet suisse inédit en Angola », *Le Temps* (3 décembre 2005).

²²⁶ Cf. Encadré n°11, p. 58.

²²⁷ L'Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness, communiqué de presse conjoint, « Restitution des fonds publics angolais détournés : Complicité entre la DDC et RUAG » (10 juin 2008).

²²⁸ Ram Etwareea, « Ruag proche d'un contrat de déminage en Angola », *Le Temps* (11 juin 2008).

²²⁹ L'Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness, communiqué de presse conjoint, « Restitution des fonds publics angolais détournés : Complicité entre la DDC et RUAG » (10 juin 2008).

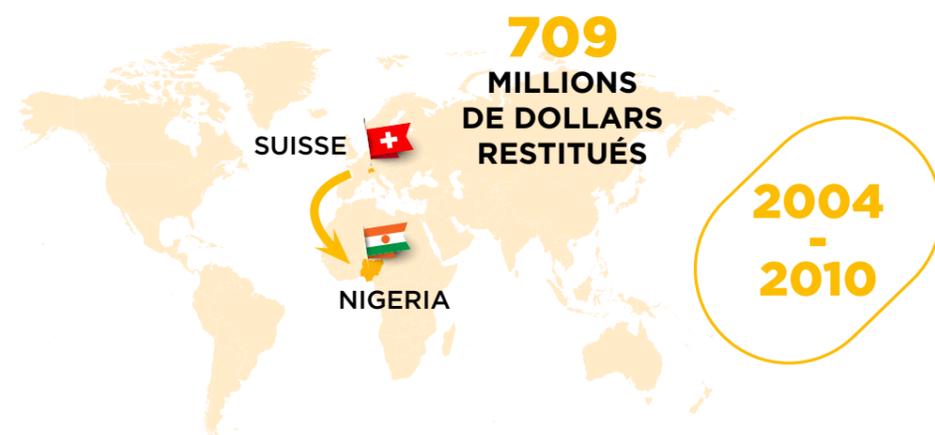
²³⁰ Ram Etwareea, « Ruag proche d'un contrat de déminage en Angola », *Le Temps* (11 juin 2008).

²³¹ Simon Bradley, « NGOs attack Angola demining deal », *Swissinfo* (13 juin 2008).

²³² Swissinfo, « Angola : tirs croisés contre l'agence humanitaire suisse », *Swissinfo* (12 juin 2008).

SUISSE – NIGERIA

709 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Entre 1993 et 1998, le général Sani Abacha, alors chef d'Etat du Nigeria, aurait détourné entre 3 et 5 milliards de dollars de fonds publics²³³. Ces fonds ont été blanchis par des membres de sa famille ainsi que par de proches associés dans plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, la Suisse, la France, le Luxembourg et le Lichtenstein.

Au décès de Sani Abacha, une partie de cet argent a été localisée en Suisse où près de 700 millions de dollars ont été gelés. Dans une décision du **18 août 2004**, l'Office fédéral de la justice suisse (OFJ) indiquait que la plus grande partie des fonds Abacha bloqués en Suisse était manifestement d'origine délictuelle et ordonnait leur restitution au Nigeria²³⁴. En **2005**, un tribunal helvétique a autorisé la restitution de 458 millions de dollars au Nigeria, indépendamment de toute décision de confiscation rendue au Nigeria²³⁵. En **avril 2004**, la Suisse avait déjà restitué quelques 200 millions de dollars²³⁶. Une troisième tranche, correspondant à 44 millions de dollars, a été restituée en **2006**²³⁷. Enfin, 7 millions de dollars supplémentaires ont été restitués en **mars 2010**²³⁸. Ces premiers transferts par la Suisse au Nigeria de biens détournés par l'ex-dirigeant Abacha sont communément désignés comme la restitution « Abacha I ». Au total, ce sont plus de 700 millions de dollars qui ont été restitués.

MODALITÉS DE RESTITUTION

Au printemps 2004, les autorités nigérianes ont déclaré aux autorités suisses que les avoirs d'Abacha restitués au Nigeria seraient consacrés à des projets de développement en faveur de la population pauvre et rurale dans le domaine de la santé publique et de l'éducation, ainsi qu'à la construction d'infrastructures (routes, alimentation en eau et en électricité)²³⁹.

En février 2005, lorsque la restitution de 458 millions de dollars supplémentaires au Nigeria a été annoncée, les autorités suisses et nigérianes ont indiqué que l'utilisation des fonds devrait se faire dans la plus parfaite transparence²⁴⁰.

Aucun accord entre le gouvernement suisse et le gouvernement nigérian concernant la restitution des différentes tranches n'a été rendu public. Selon un rapport de la Banque mondiale de 2006, les accords qui gouvernent la restitution des fonds Abacha ne prévoyaient pas de modalités spécifiques d'exécution budgétaire et ne requéraient pas du gouvernement du Nigeria qu'il divulgue les projets récipiendaires des fonds. La Banque mondiale, mandatée après le début des transferts pour contrôler l'utilisation des fonds, a conclu que ces insuffisances ont été à l'origine de nombre des problèmes identifiés²⁴¹.

- **Transparence** : En février 2005, lorsque la restitution de 458 millions de dollars supplémentaires au Nigeria a été annoncée, les autorités suisses et nigérianes ont indiqué que l'utilisation des fonds devrait se faire dans la plus parfaite transparence²⁴². Des modalités concrètes pour garantir cette transparence ne semblent cependant pas avoir été convenues entre le gouvernement suisse et le gouvernement nigérian.
- **Redevabilité** : Les modalités de suivi de l'utilisation des fonds n'ont été déterminées qu'après la réalisation des premiers transferts²⁴³. La Banque mondiale a en effet été mandatée *a posteriori* pour réaliser le suivi de l'utilisation des fonds restitués. Le gouvernement nigérian a décidé de mettre en œuvre les projets récipiendaires des fonds restitués dans le cadre de sa programmation budgétaire ordinaire. Par ailleurs, la sélection des projets et le suivi n'ont pas fait l'objet de modalités particulières.
- **Inclusivité** : Aucun rôle formel ne semble avoir été attribué à la société civile dans ce premier volet de restitution des « fonds Abacha ». Une implication de la société civile nigérianne dans le suivi, à l'occasion d'une mission de terrain, a néanmoins été possible dans le cadre du processus de suivi *a posteriori* supervisé par la Banque mondiale.



POINTS POSITIFS

- Bien que réalisé à contretemps, le processus de suivi supervisé par la Banque mondiale a comporté plusieurs éléments positifs. Ce suivi a été réalisé avec la participation de plusieurs agences gouvernementales nigérianes et d'un groupe de vingt moniteurs sur le terrain, représentant six ministères et diverses organisations de la société civile nigérianes (coordonnées par l'African Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ) qui a par la suite été amenée à intervenir dans le cadre de la restitution « Abacha II »), qui a bénéficié d'une formation préalable à la mission de terrain. Le processus de suivi a été rendu possible grâce à une subvention de la Suisse administrée par la Banque mondiale et à une contribution financière d'une fondation privée allemande, qui a permis d'impliquer les OSC dans le suivi.

²³³ Transparency International, « Returning Nigerians' Stolen Millions » (3 août 2018).

²³⁴ Office fédéral de la justice suisse, « Fonds Abacha restitués au Nigeria » (16 février 2005).

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Stéphanie Germanier, « La Suisse restitue l'essentiel des fonds Abacha au Nigeria », *Le Temps* (17 février 2005).

²³⁷ RTS, « La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria », *RTS* (28 juin 2010).

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Office fédéral de la justice suisse, « Fonds Abacha restitués au Nigeria » (16 février 2005).

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ Banque mondiale, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise* (décembre 2006).

²⁴² Office fédéral de la justice suisse, « Fonds Abacha restitués au Nigeria » (16 février 2005).

²⁴³ Banque mondiale, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise* (décembre 2006), p. 6.



POINTS NÉGATIFS

• Malgré cela, les OSC nigériennes ont fait état du manque de coopération des agences gouvernementales, de leur manque d'accès aux informations, et de leur absence d'implication dans la conception des méthodes de suivi²⁴⁴.

• Le processus de restitution dans son ensemble a souffert du manque de transparence des modalités de restitution convenues entre la Suisse et le Nigeria, qui demeure un obstacle pour mesurer l'efficacité du processus de restitution²⁴⁵. Certaines OSC suisses ont critiqué dès le début le fait que la Suisse n'ait pas pris de dispositions avant le transfert des fonds pour en contrôler l'affectation²⁴⁶.

• Ce n'est qu'après les premiers transferts que les gouvernements du Nigeria et de la Suisse se sont mis d'accord sur les modalités de suivi de l'utilisation des fonds²⁴⁷. Ce contrôle *a posteriori* a empêché un suivi rigoureux de l'utilisation finale des « avoirs Abacha » et permis des manipulations budgétaires²⁴⁸. En effet, alors que les « avoirs Abacha » ont été restitués par la Suisse au Nigeria entre 2005 et 2006, 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. Selon le rapport de la Banque mondiale, en raison des crédits insuffisants alloués en 2004, les organismes dépensiers ont utilisé une partie des « avoirs Abacha » pour éponger des retards concernant des paiements 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.

• Le contrôle indépendant réalisé par les OSC a abouti à des conclusions allant encore plus loin. Selon ces OSC, les fonds restitués n'ont servi qu'à couvrir les déficits de projets déjà existants, la moitié des projets devant être financés au moyen de ces fonds n'ayant jamais été réalisés²⁴⁹. Une partie des fonds aurait « disparu » dans le système comptable de l'Etat nigérian, sans qu'il ait été possible de retracer toutes les dépenses effectuées avec les fonds²⁵⁰. Dans un rapport indépendant, des OSC nigériennes ont même indiqué que plusieurs projets n'ont jamais été terminés ou ont été abandonnés en cours de route. Elles ont également souligné l'absence d'implication des communautés locales dans la conception et la mise en œuvre des projets. Selon le rapport, une telle approche verticale du développement ne permet pas de répondre aux besoins prioritaires des bénéficiaires ni de développer leurs capacités²⁵¹. Les auteurs du rapport ont indiqué que les prestataires intervenus pour la mise en œuvre des projets, de même que les agents publics, s'étaient montrés peu coopératifs pour la réalisation de leur suivi, et ont sollicité l'ouverture d'une enquête dans des faits de corruption potentiels²⁵².

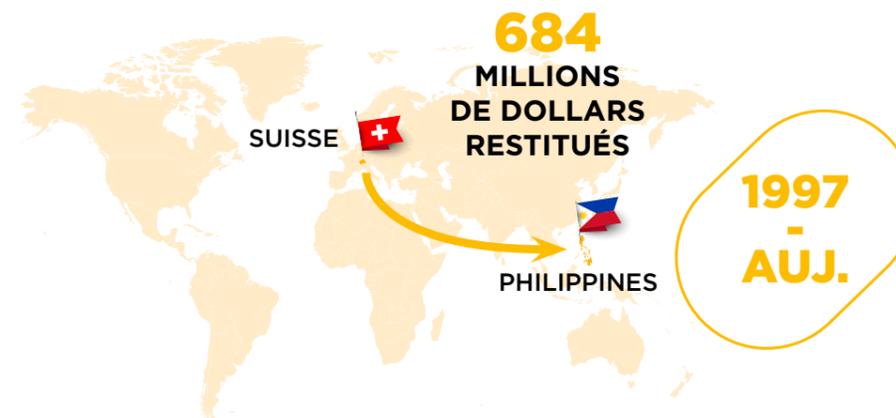
La Banque mondiale conclut toutefois dans son rapport de suivi de décembre 2006 que les fonds ont bien été utilisés pour financer des projets de développement, bien que le manque de transparence ait entraîné plusieurs irrégularités. Cependant, elle a constaté de grandes inégalités entre les portefeuilles de projets selon les secteurs, certains projets récipiendaires n'ayant pas été complétés au moment de la délivrance de son rapport ou mis en œuvre conformément au calendrier prévu.

• L'absence de modalités de sélection des projets et de suivi prédéterminées, ainsi que le traitement des fonds restitués dans le cadre de la programmation budgétaire ordinaire, ont constitué autant d'obstacles au traçage des fonds restitués, compte tenu de la faiblesse du système de contrôle du budget général. Les ministères et services chargés de la mise en œuvre des projets n'ont pas été en mesure de distinguer, *a posteriori*, les dépenses au titre du budget ordinaire de celles effectuées avec les fonds restitués. La Banque mondiale a également souligné l'insuffisance du reporting effectué par ces ministères et services, qui n'ont pas été en mesure de rendre compte des dépenses projet par projet, ce qui a constitué un obstacle au contrôle du montant des fonds perçus par les prestataires pour l'année 2004, ni de l'adresse des différents prestataires intervenus dans la mise en œuvre des projets, ni du calendrier de mise en œuvre prévu.

• Le processus de suivi supervisé par la Banque mondiale a révélé qu'en raison du manque de transparence généralisé, 98% des personnes interrogées n'étaient pas au courant que les projets examinés avaient été financés par des « avoirs Abacha ». Or, une plus grande transparence sur ces projets – notamment sur l'origine des fonds et les progrès dans leur mise en œuvre – aurait permis au gouvernement nigérian, selon la Banque mondiale, d'accroître la visibilité de sa politique de lutte contre la corruption et de montrer clairement à la population nigérienne les bénéfices associés à une bonne utilisation des fonds restitués.

➡ Tirant les leçons de cette expérience, lors du second volet de la restitution des « avoirs Abacha », les gouvernements suisse et nigérian ont adopté des garanties de bonne gouvernance avant la restitution et le Nigeria a inclus une ligne pour le recouvrement des avoirs dans son budget²⁵³.

SUISSE - PHILIPPINES 684 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS



CONTEXTE

Elu en 1965, Ferdinand Marcos devient Président des Philippines. En 1972, il proclame la loi martiale afin de rester au pouvoir malgré la limitation de la durée des mandats. A la suite d'une révolution populaire, il est finalement contraint de s'exiler aux Etats-Unis en 1986. Selon les estimations de Transparency International, Marcos et son entourage auraient détourné entre 5 et 10 milliards de dollars d'argent public²⁵⁴.

En **février 1986**, quelques heures après le renversement du dictateur, le gouvernement suisse a ordonné le blocage de tous les avoirs Marcos en Suisse. Peu de temps après, le gouvernement des Philippines a déposé une demande d'entraide judiciaire auprès des autorités suisses. En **1997**, le Tribunal fédéral suisse a rendu une décision finale reconnaissant l'origine illicite des avoirs détenus par Marcos et son entourage et autorisant le transfert des fonds sur des comptes séquestres aux Philippines²⁵⁵. 624 millions de dollars (365 millions de dollars gelés en Suisse, auxquels se sont ajoutés les intérêts accumulés pendant la période de gel) ont finalement pu être effectivement restitués en **février 2004** au Trésor Public des Philippines, à la suite d'une décision de confiscation de la Cour suprême des Philippines mettant fin à la procédure d'entraide judiciaire. A ce jour, il semblerait que les fonds restitués et les revenus tirés des intérêts sur ces fonds n'aient pas encore été entièrement dépensés, certains projets devant être financés au moyen de ces sommes étant encore en cours de réalisation²⁵⁶.

MODALITÉS DE RESTITUTION

Pendant que les fonds étaient bloqués sur des comptes séquestres aux Philippines, les autorités suisses, à travers le procureur du canton de Zurich, ont supervisé le choix des projets auxquels les fonds ont été affectés²⁵⁷.

²⁴⁴ David Ugolor (ANEEJ), « Non-State Actors Monitoring of Returned Assets », présentation à l'occasion du *Multi-Stakeholder Workshop on the United Nations against Corruption (UNCAC) and its Review Mechanism* qui s'est tenu à Addis-Abeba du 8 au 11 avril 2019 (2019).

²⁴⁵ Civil Forum for Asset Recovery (CiFAR), « Asset recovery in Nigeria: the good and the bad » (12 septembre 2018).

²⁴⁶ Stéphanie Germanier, « La Suisse restitue l'essentiel des fonds Abacha au Nigeria », *Le Temps* (17 février 2005).

²⁴⁷ Banque mondiale, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise* (décembre 2006), p. 6.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ RTS, « La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria », *RTS* (28 juin 2010).

²⁵⁰ Julia Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des « fonds de dictateurs »? », *Swissinfo* (15 mars 2018).

²⁵¹ Nigerian Network on Stolen Assets (NNSA), *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise* (2006).

²⁵² *Ibid.*, p. 64 ; Public Eye, communiqué de presse, « Abacha funds: catastrophic repatriation by Swiss authorities » (19 avril 2002).

²⁵³ *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 février 2017.

²⁵⁴ Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004* (2004), p. 15.

²⁵⁵ *Décision du Tribunal fédéral suisse du 10 décembre 1997* (en allemand).

²⁵⁶ En particulier, il apparaît, au regard des informations disponibles à ce jour, que le projet de construction d'un musée en l'honneur des victimes et survivants du régime Marcos n'ait pas encore été mis en œuvre : cf. *Site internet* du *Freedom Memorial Museum*. L'ouverture du musée serait prévue pour septembre 2022, à l'occasion des 50 ans de la déclaration de la loi martiale aux Philippines : Marc Jayson Cayabyab, « 'Brutalist' martial law museum to rise in UP Diliman », *The Philippine Star* (25 août 2019). Par ailleurs, une proposition de loi soutenant la création d'un second Bureau pour l'indemnisation des victimes a été déposée par un groupe parlementaire en septembre 2020, et envisage de financer les activités du Bureau et le nouveau schéma d'indemnisation des victimes au moyen des biens mal acquis par Ferdinand Marcos : cf. *Proposition de loi* déposée au Parlement philippin (septembre 2020).

²⁵⁷ Ignasio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan* (octobre 2009).

Deux tiers des sommes restituées ont été consacrés à des réformes agraires visant à favoriser les paysans sans terre. D'abord restitués au Trésor Public des Philippines, les avoirs ont ensuite été transférés à un fonds spécifique hors budget destiné à financer des réformes agraires, dans lequel les fonds issus de la restitution étaient mêlés avec les autres recettes.

Le dernier tiers a été consacré au dédommagement des victimes de graves violations des droits humains commis sous le régime Marcos. L'ancien président philippin Benigno Aquino III a promulgué le 25 février 2013 une loi sur la reconnaissance et le dédommagement des victimes des violations des droits de l'homme perpétrées par le régime de Ferdinand Marcos (*Compensation Act*)²⁵⁸. Outre l'indemnisation des victimes, cette loi prévoit la création d'un musée pour honorer la vie et les sacrifices des victimes et survivants du régime de Marcos²⁵⁹. En 2014, un bureau chargé de recevoir les demandes de réparation, le *Human Rights Victims' Claims Board* (HRVCB), a été créé, auquel la Suisse a offert une assistance technique.

- **Transparence** : La décision du Tribunal fédéral suisse de 1997 est accessible au public en langue allemande²⁶⁰. Toutefois, aucune disposition n'a été prise par la Suisse et les Philippines concernant l'accès du public aux informations portant sur les autres étapes du processus de restitution. La seule exigence d'information qui a été posée concerne l'information d'Etat à Etat.
- **Redevabilité** : La décision du Tribunal fédéral suisse de 1997 soumet la restitution à une double condition : l'engagement des Philippines à décider de la confiscation ou de la restitution des avoirs aux ayants-droits à l'issue d'une procédure judiciaire conforme aux principes procéduraux énoncés à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et l'engagement des Philippines à tenir les autorités suisses informées de l'état actuel et des développements significatifs des procédures de confiscation ou de restitution d'avoirs et des mesures prises et procédures initiées pour permettre l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'homme sous le régime Marcos²⁶¹.
- **Inclusivité** : Aucun rôle n'est attribué à la société civile dans le processus de restitution.



POINTS POSITIFS

- La restitution des « avoirs Marcos » par la Suisse aux Philippines a joué un rôle pionnier, dans la mesure où il s'agit du premier exemple de restitution aboutie concernant des montants d'une telle envergure. L'impact du processus de restitution a été important, puisqu'il a directement influé sur les négociations de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui consacre un chapitre entier à la restitution²⁶².
- Dans le cadre de ce premier processus de restitution en Suisse, les autorités judiciaires suisses se sont montrées sensibles à la question de l'indemnisation des victimes des violations des droits de l'homme commises sous le régime Marcos.

²⁵⁸ Republic Act No. 10368 du 25 février 2013.

²⁵⁹ Selon les informations disponibles à ce jour, le projet de construction de ce musée n'a pas encore été mis en œuvre : cf. [Site internet du Freedom Memorial Museum](#). L'ouverture du musée serait prévue pour septembre 2022, à l'occasion des 50 ans de la déclaration de la loi martiale aux Philippines : Marc Jayson Cayabyab, « Brutalist martial law museum to rise in UP Diliman », *The Philippine Star* (25 août 2019).

²⁶⁰ Décision du Tribunal fédéral suisse du 10 décembre 1997 (en allemand).

²⁶¹ La décision du Tribunal fédéral suisse de 1997 exige également des Philippines qu'elles tiennent les autorités suisses régulièrement informées de l'état de la procédure et de tous les développements importants relatifs au recouvrement des avoirs et aux mesures prises pour la réparation du préjudice des victimes. La décision du Tribunal fédéral suisse prévoit en outre que le Conseil fédéral suisse puisse prendre des mesures, conformément à l'article 41 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 30 de la Convention des Nations Unies contre la torture (saisine du Comité des droits de l'homme ou d'un tribunal arbitral).

²⁶² Albert Del Rosario (ancien ministre des Affaires étrangères philippin) et Didier Burkhalter (ancien ministre des Affaires étrangères suisse), « Les leçons de la restitution des avoirs Marcos », *Le Temps* (25 février 2013) ; John Heilprin, « Retour des fonds Marcos aux Philippines: une question de volonté politique », *Swissinfo* (13 avril 2015).



POINTS NÉGATIFS

- Toutefois, force est de constater que, malgré le fait que le Tribunal fédéral suisse a relevé les défaillances du système judiciaire philippin, la décision de restitution n'a pas été assortie de l'exigence pour les Philippines de fournir de réelles garanties quant à l'utilisation des fonds restitués. Les conditions à la restitution posées par la décision du Tribunal fédéral suisse de 1997, en particulier celle relative à l'information des autorités suisses concernant les mesures et procédures mises en œuvre pour l'indemnisation des victimes, sont en effet loin de constituer des exigences de garanties concrètes.
 - Mises à part les dispositions de la décision de 1997 prévoyant l'information des autorités suisses et la mention d'un contrôle de ces informations par le Conseil fédéral suisse, pouvant conduire à une mise en œuvre de procédures interétatiques en cas de non-respect par les Philippines des dispositions relatives aux droits des victimes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention contre la torture, aucune disposition n'a été prise pour la transparence et la redevabilité de la restitution. Le rôle de la société civile n'est pas même évoqué.
 - Par ailleurs, en pratique, une fois la restitution effectuée, force est de constater que de nombreuses irrégularités ont été révélées quant à l'utilisation des fonds, en particulier en ce qui concerne les fonds affectés au projet de réforme agraire des Philippines.
 - **En ce qui concerne le projet de réforme agraire**, de nombreuses allégations de mauvaise gestion et de corruption entourent en effet la dépense des fonds affectés au projet de réforme agraire²⁶³. La confusion des « avoirs Marcos » avec les autres recettes du fonds spécial établi pour entreprendre ce projet de réforme aurait en outre empêché le contrôle et le suivi effectif de l'affectation finale des avoirs restitués.
 - **En ce qui concerne en second lieu l'indemnisation des victimes de violation des droits humains commis sous le régime Marcos**, plusieurs limites ont été mises en lumière.
 - Ce sont 10 milliards de pesos philippins (soit environ 224 millions de dollars) des fonds Marcos qui ont été affectés à la réparation du préjudice des victimes, desquels ont été déduits les frais de fonctionnement du Human Rights Victims' Claims Board (HRVCB)²⁶⁴.
 - Au total, ce sont 11 103 victimes de violations des droits de l'homme qui ont vu leur demande favorablement accueillie par le HRVCB²⁶⁵, alors que 75 730 requêtes ont été formées à l'échelle nationale²⁶⁶. Ce sont ainsi plus de 64 000 requérants qui ont vu leur demande rejetée.
 - A cet égard, les modalités procédurales prévues ont, selon des représentants de la société civile philippine, constitué un obstacle à l'indemnisation des victimes²⁶⁷. Par ailleurs, le HRVCB faisait face à des ressources très limitées ne permettant pas un traitement efficace des demandes²⁶⁸. Enfin, des représentants de la société civile philippine ont également souligné le problème lié à la composition du Bureau, qui comptait parmi ses membres des représentants des forces de police²⁶⁹.
- ➡ Cet exemple de restitution montre l'importance d'une détermination en amont des modalités concrètes de restitution et de la prévision de garanties réelles quant à l'utilisation des fonds, notamment des mécanismes de redevabilité effectifs. A cette fin, un accord détaillé entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine est nécessaire. Outre la redevabilité, la transparence du processus de restitution et l'inclusion de la société civile étaient des éléments essentiels qui auraient pu permettre, s'ils avaient été pris en compte, de mieux tracer les fonds, de donner l'alerte en temps utile en cas de soupçon d'irrégularités, et de prendre des mesures adaptées pour prévenir de telles irrégularités, afin que les fonds restitués bénéficient réellement et en totalité aux populations spoliées.

²⁶³ Cf. Encadré n°14, p. 63. D'après un rapport conjoint de la Banque mondiale et de l'ONUDC, la Commission on Audit philippine aurait relevé qu'une part importante des fonds restitués a été investie dans d'excessives et inutiles dépenses ne profitant pas aux bénéficiaires désignés de la réforme agraire (ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan* (juin 2007), p. 25).

Un rapport de l'International Center for Asset Recovery a également identifié de nombreuses transactions jugées contestables (Ignasio Jimu (International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan*, octobre 2009).

En outre, un communiqué de presse de mars 2006 du président du Sénat philippin faisait référence à une potentielle corruption massive dans l'acquisition de fertilisateurs pour les paysans bénéficiaires de la réforme agraire : près de 87% de la somme employée pour l'achat de fertilisateurs (s'élevant à près d'un million de dollars) correspondrait à une surfacturation (Sénat des Philippines, communiqué de presse, « *Drilon surprised over Nograles reaction on COA report* » (28 mars 2006).

²⁶⁴ Republic Act No. 10368 du 25 février 2013 ; BBC, « Philippines law gives compensation to Marcos victims », *BBC* (25 février 2013).

²⁶⁵ Site Internet de la Human Rights Violations Victims' Memorial Commission.

²⁶⁶ Patty Pasion, « What the gov't still owes Martial Law victims », *Rappler* (31 août 2016).

²⁶⁷ Cf. Krixia Subingsubing, « Marcos victims push for second claims board », *Philippine Daily Inquirer* (19 octobre 2020) :

- De nombreuses victimes n'ont pas été en mesure de satisfaire le degré et le mode de preuve des violations commises par les forces de police exigés. L'exigence notamment de preuves matérielles a constitué un véritable obstacle, puisque nombre de victimes ne pouvaient légitimement se procurer des documents attestant des violations subies.
- Nombre de victimes des exactions commises sous le régime Marcos sont des paysans démunis qui ne sont pas familières avec la technicité juridique, et qui n'ont pas pu faire aboutir leur demande en l'absence de soutien adéquat.
- Un délai était prévu pour présenter sa requête, délai auquel de nombreuses victimes dans certaines provinces n'ont pas été en mesure de se conformer.
- De façon inexplicable, le HRVCB a rejeté certaines requêtes formées par des victimes dont le préjudice avait déjà pourtant été reconnu dans le cadre d'une action de groupe formée à Hawaï contre les ayants-droits de Marcos.

²⁶⁸ Patty Pasion, « What the gov't still owes Martial Law victims », *Rappler* (31 août 2016).

²⁶⁹ En particulier, le premier Bureau a été dirigé par une ancienne générale de police qui avait débuté sa carrière alors que les Philippines étaient encore sous loi martiale. Alors que des groupes de défense des droits de l'homme avaient contesté la nomination, la ministre de la Justice s'était justifiée en invoquant le fait que la policière n'avait jamais été complice d'une violation des droits de l'homme commise sous la loi martiale.

Face aux nombreuses limites que ce processus d'indemnisation des victimes a présentées, des groupes représentant les victimes du régime Marcos militent pour la création d'un second Bureau. Une proposition de loi a été déposée en ce sens par un groupe parlementaire en septembre 2020. Il est question de mettre en place une procédure plus juste pour les victimes, notamment en allégeant leur fardeau probatoire et en permettant une indemnisation plus automatique des victimes dont le préjudice a déjà été reconnu par les juridictions de Hawaï, et d'exclure tout actuel ou ancien membre de police de la composition du nouveau Bureau. Cf. Krixia Subingsubing, « Marcos victims push for second claims board », *Philippine Daily Inquirer* (19 octobre 2020) ; Proposition de loi déposée au Parlement philippin (septembre 2020).

RECOMMENDATIONS

■ Au sein du budget général de l'Etat d'accueil des avoirs, dans l'attente de leur transfert, les fonds confisqués doivent faire l'objet d'un traitement comptable isolé de manière à garantir leur traçabilité, à permettre un contrôle parlementaire effectif et à éviter qu'ils ne soient fallacieusement étiquetés sous la bannière « aide publique au développement ».

■ Lorsque les fonds restitués transitent par le budget général de l'Etat d'origine des avoirs, ceux-ci doivent faire l'objet d'un traitement comptable permettant de garantir leur traçabilité et l'exercice d'un contrôle parlementaire effectif, y compris lorsqu'ils sont affectés à des projets financés pour partie avec d'autres fonds.

■ Au stade des négociations entre Etats, l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine des avoirs publient les principales étapes du calendrier des négociations, les informations essentielles sur la nature des avoirs restitués ainsi que les accords *ad hoc* et leurs annexes conclus à l'issue des négociations.

■ L'Etat d'accueil et l'Etat d'origine des avoirs définissent les objectifs finaux et intermédiaires du processus de restitution et déterminent la procédure de suivi et d'évaluation de celui-ci dès les premières étapes du processus. Aucun transfert des fonds ne doit intervenir tant que les objectifs finaux et intermédiaires de la restitution n'ont pas été définis et tant que les modalités de suivi et d'évaluation n'ont pas été arrêtées de manière claire et définitive.

■ A chaque étape du processus de restitution, la société civile et le public en général ont accès sans délai à toutes les informations relatives au processus de restitution. Ces informations sont accessibles en source ouverte, de manière centralisée, sur un site web ou une page web dédiés accessible à la fois depuis le pays d'origine et le pays d'accueil des avoirs et dans les langues comprises par les populations de chacun de ces pays, sans qu'il soit nécessaire de formuler une demande d'accès à ces informations.

■ Les fonds restitués sont affectés à des projets ou programmes répondant aux besoins des populations affectées, identifiés en amont des décisions d'affectation au moyen de consultations publiques permettant à la société civile et au grand public d'exprimer leurs attentes et de faire des propositions quant à l'utilisation des fonds restitués, que l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil des avoirs devront prendre en compte.

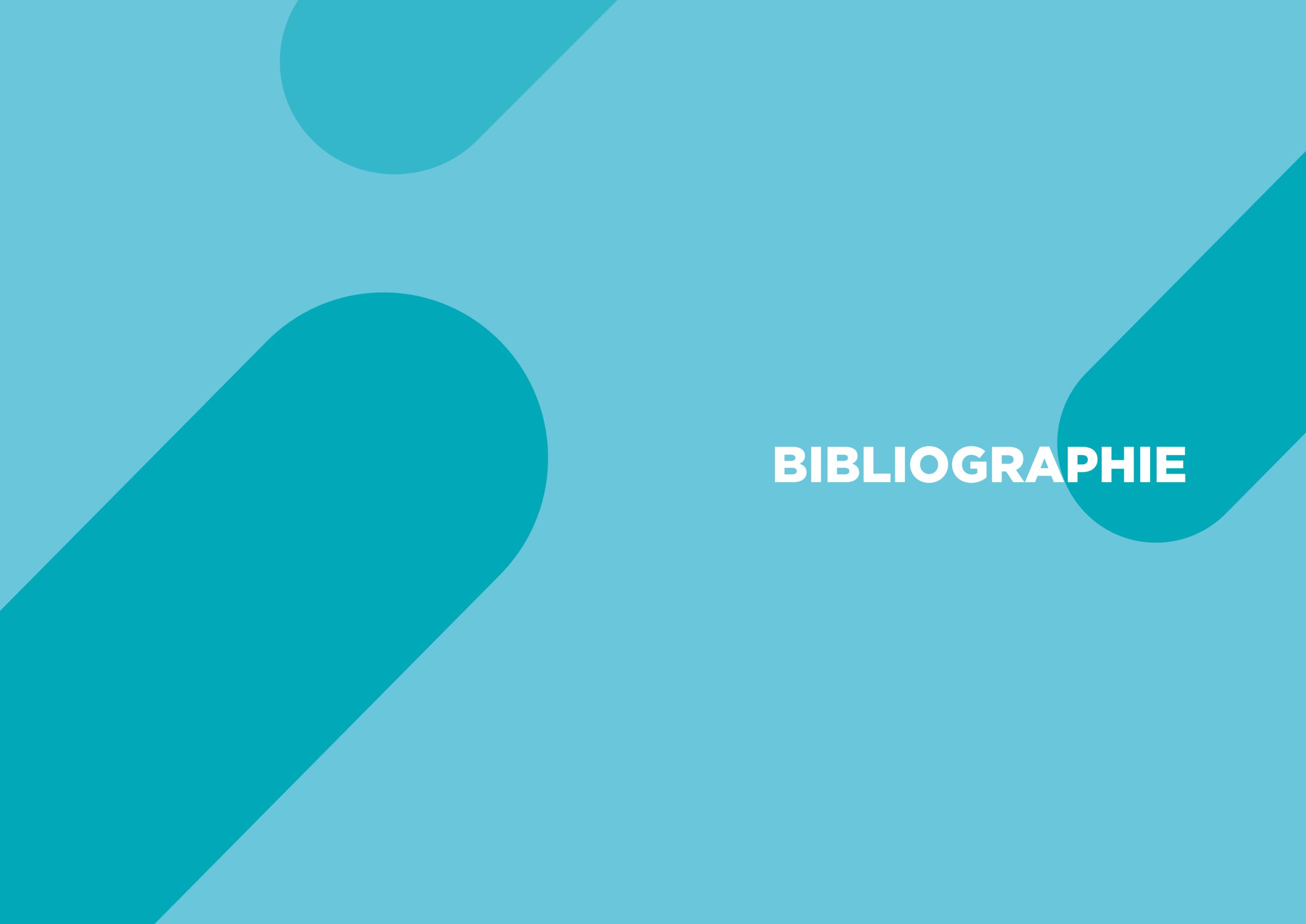
■ La sélection de tous les acteurs non gouvernementaux impliqués dans le processus de restitution, qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales, d'ONG ou d'acteurs du secteur privé, répond aux plus hautes garanties de transparence et de redevabilité de manière à prévenir tout conflit d'intérêts et à assurer la meilleure utilisation possible des fonds restitués.

■ Les autorités de l'Etat d'origine et de l'Etat d'accueil veillent à ce que les fonds ne profitent en aucun cas, de façon directe ou indirecte, aux personnes ayant été impliquées de près ou de loin dans les infractions originelles, à leur entourage, ainsi qu'aux personnes morales qu'ils possèdent ou contrôlent.

■ Tout soupçon d'irrégularités concernant la gestion des fonds entraîne l'ouverture d'une enquête, dans l'Etat d'accueil et/ou l'Etat d'origine des avoirs, et la suspension de tout ou partie du processus de restitution. A chaque étape du processus de restitution, des mécanismes de redevabilité spécifiques sont mis en place pour remédier à ces irrégularités et sanctionner les personnes qui en sont responsables, le cas échéant.

■ A chaque étape du processus de restitution, les rôles et les responsabilités des différents acteurs impliqués dans le processus de restitution, qu'il s'agisse d'acteurs gouvernementaux ou non gouvernementaux, sont clairement définis. Ces différents acteurs établissent des points de contact afin de permettre à la société civile et au grand public d'obtenir des réponses à leurs interrogations et de soumettre des signalements et réclamations. Ils rendent compte de leurs activités conformément aux modalités prévues dans le cadre du processus de restitution et en sont redevables, à l'égard de l'Etat d'origine et de l'Etat d'accueil des avoirs, mais aussi à l'égard de la société civile et du grand public.

■ L'Etat d'accueil et l'Etat d'origine des avoirs prennent les dispositions nécessaires pour impliquer la société civile dès les premières étapes du processus de restitution. La société civile est associée à la négociation des accords *ad hoc* de restitution, est consultée en amont de la détermination des modalités de restitution et de la sélection des projets récipiendaires, et a accès, à toutes les étapes, aux informations et aux moyens pour exercer son rôle de gardien indépendant de l'intégrité du processus de restitution. Ses préoccupations et ses suggestions sont prises en compte par les différents acteurs intervenant dans le processus de restitution.

The background is a light teal color with several darker teal abstract shapes. There is a large rounded shape on the left side, a smaller one at the top, and another on the right side. The word 'BIBLIOGRAPHIE' is centered in white, bold, uppercase letters.

BIBLIOGRAPHIE

1. ETUDES ET RAPPORTS ÉTATIQUES

Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites*, Décembre 2016

2. ETUDES ET RAPPORTS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

StAR (J.-P. Brun, A. Sotiropoulou, L. Gray, C. Scott et K. M. Stephenson), *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Seconde édition, 2021

StAR (K. M. Stephenson, L. Gray, R. Power, J.-P. Brun, G. Dunker et M. Panjer), *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*, 2011

StAR, *Stolen Asset Recovery - Management of Returned Assets: Policy Considerations*, 2009

StAR et OCDE (L. Gray, K. Hansen, P. Recica-Kirkbride et L. Mills), *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, 2014

ONUSC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Juin 2007

3. ETUDES ET RAPPORTS D'ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Bank Information Center, *World Bank oversight of asset return: lacking clear vision?*, Octobre 2019

Centre for International Governance Innovation, World Refugee Council, WRC Discussion Paper No. 2, *Using Frozen Assets to Assist the Forcibly Displaced: A Policy Proposal for Canada*, Avril 2018

Global Financial Integrity (D. Kar et J. Spanjers), *Illicit financial flows from Developing Countries: 2004-2013*, Décembre 2015

International Center for Asset Recovery (I. Jimu), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan*, Octobre 2009

International Center for Asset Recovery (G. Fenner et K. Attisso), *Returning stolen assets - Learning from past practice*, Octobre 2013

The Inter-American Dialogue, *Corruption and Crisis in Venezuela: Asset Repatriation for Humanitarian Relief*, Septembre 2020

The White-Collar Crime Centre, *The Repatriation of Illicit Assets - A UK Perspective*, Mars 2021

Transparency International, « *What is grand corruption and how can we stop it?* », Septembre 2016

Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, 2004

Transparency International France, *Guide pratique pour une restitution responsable des avoirs détournés* (1ère édition), 2019

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*, Décembre 2017

4. RÉUNIONS D'EXPERTS ET CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES

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, Novembre 2015

Report of the International Expert Meeting on the return of stolen assets, Addis-Abeba, 7-9 mai 2019

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 février 2017

5. PRINCIPES

Global Forum on Asset Recovery, *GFAR principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases*, Décembre 2017

Objectifs de développement durable pour 2030

Crown Prosecution Service (CPS), National Crime Agency (NCA) et Serious Fraud Office (SFO) du Royaume-Uni, *General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases*, 2018

Principes élaborés par la société civile pour une restitution responsable des avoirs détournés, 2020

6. BONNES PRATIQUES, RECOMMANDATIONS ET LIGNES DIRECTRICES

En matière de bonne gouvernance et d'intégrité publique :

OCDE, *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, 2017

OCDE, *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, DAC Guidelines and Reference Series, 2014

En matière de transparence des finances publiques :

FMI, *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière*, adopté le 26 septembre 1999

OCDE, *Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE*, 2002

En matière de consultation publique :

Commission européenne, Commission Staff Working Document, *Better regulation guidelines*, SWD(2017) 350 final, 2017, spéc. Chapitre VII, Guidelines on Stakeholder Consultation, ainsi que la *Better regulation toolbox* qui accompagne ces lignes directrices (Chapitre VII, Outils 53 à 56)

Commission européenne, Communication de la Commission, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue - Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704 final, 2002

OCDE, *Analyse d'impact de la réglementation*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, 2020

OCDE, *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, 2012

The Consultation Institute, *The Consultation Charter*, 2017

En matière de sélection des représentants de la société civile intervenant dans la négociation des accords *ad hoc* de restitution :

ITIE :

- [Processus de sélection des représentants pour la période 2016-2019](#)
- [Processus pour la sélection des représentants pour la période 2019-2022](#)

En matière de sélection de projets en adéquation avec les attentes et besoins des populations victimes :

Banque mondiale (D. Marcelo, C. Mandri-Perrott, S. House et J. Schwartz) *Prioritizing Infrastructure Investment: A Framework for Government Decision Making*, Policy Research Working Paper No. 7674, 2016

En matière de passation des marchés publics :

OCDE, *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1, 2015

OCDE, *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, OECD/LEGAL/0411, 2015

ONU DC, *A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events*, Chapitre V, "Public Procurement", 2013

ONU DC, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances*, 2013

En matière de traitement des signalements et réclamations :

CAO, *Grievance Mechanism Toolkit*, 2016

CAO, *A Guide to Designing and Implementing Grievance Mechanisms for Development Projects*, Advisory Note, 2008

IFC, *Addressing Grievances from Project-Affected Communities. Guidance for Projects and Companies on Designing Grievance Mechanisms*, Good Practice Note, 2009

En matière de suivi et d'évaluation :

Groupe des Nations unies pour l'évaluation (UNEG), *Normes et règles d'évaluation*, 2016

OCDE, *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, 2021

OCDE, Réseau du Comité d'aide au développement (CAD) sur l'évaluation du développement, *Critères pour l'évaluation de l'aide au développement*

OCDE, CAD, *Normes de qualité pour l'évaluation du développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, 2010

OCDE, CAD, *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, 1991

PNUD, Independent Evaluation Office of UNDP, *UNDP Evaluation Guidelines*, 2021

PNUD, *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*, 2009

7. CONVENTIONS ET INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Convention des Nations Unies contre la corruption, adopté par la résolution 58/4 de l'Assemblée générale des Nations unies du 31 octobre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005

ONU DC, *Guide législatif pour l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption*, 2012

8. LÉGISLATION FRANÇAISE

Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

BIBLIOGRAPHIE PAR CAS DE RESTITUTION

IRLANDE - NIGERIA (2020 - AUJOURD'HUI) : 6,3 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords *ad hoc* de restitution et autres accords

[Memorandum of Understanding between the Government of the Federal Republic of Nigeria and the Government of Ireland regarding the return, disposition and management of certain forfeited assets](#), signé le 11 août 2020

• Communiqués étatiques

Département de la Justice irlandais, communiqué, « [Minister for Justice and Equality, Helen McEntee TD, signs Memorandum of Understanding between Ireland and the Federal Republic of Nigeria on the return of forfeited assets](#) », 13 août 2020

• Communiqués d'organisations de la société civile

Aneej Nigeria, « [€5.5 M Abacha Loot: ANEEJ Faults Ireland For Exclusion Of CSOs In Repatriation Process](#) », ANEEJ, 25 septembre 2020

UNCAC Coalition, « [Ireland Releases Agreement with Nigeria on Return of €5.5 Million](#) », 28 septembre 2020

• Articles de presse

C. Asadu, « [Ireland, FG sign MoU to return €5.5m Abacha Loot](#) », *The Cable*, 14 août 2020

B. Busari, « [Nigeria expects 5.5 million euros Abacha loot from Ireland](#) », *Nigeria Today*, 21 août 2020

B. Majeed, « [Recovered Loot: Reps give Accountant General 48 hours to account for 'missing' €5 million](#) », *Premium Times Nigeria*, 25 mai 2021

H. Muaz, « [Reps query 'missing' 5.5 million Euro recovered fund](#) », *The Eagle Online*, 26 mai 2021

Reuters Staff, « [Ireland to return 5.5 mln euros in Abacha loot to Nigeria - statement](#) », *Reuters*, 14 août 2020

T. Salem, « [Reps summon AGF over alleged missing £5.5m](#) », *Vanguard Nigeria*, 27 mai 2021

K. Sanni, « [Nigeria to recover €5.5 million Abacha loot from Ireland](#) », *Premium Times Nigeria*, 14 août 2020

ETATS-UNIS – JERSEY – NIGERIA (2019 – AUJOURD’HUI) : 311,7 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Communiqués étatiques

Communiqué conjoint du Gouvernement de Jersey, du Gouvernement de la République fédérale du Nigeria et du Département de la Justice des Etats-Unis, « [Repatriation agreement between Jersey, Nigeria and USA](#) », 4 février 2020

Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « [U.S. Enters into Trilateral Agreement with Nigeria and Jersey to Repatriate Over \\$300 Million to Nigeria in Assets Stolen by Former Nigerian Dictator General Sani Abacha](#) », 3 février 2020

Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « [U.S. Repatriates over \\$311.7 Million in Assets to the Nigerian People that were Stolen by Former Nigerian Dictator and His Associates](#) », 4 mai 2020

• Communiqués d’organisations de la société civile

Aneej Nigeria, communiqué de presse, « [ANEEJ, MANTRA Partners Set To Monitor \\$308m Abacha 3 Loot From Jersey](#) », ANEEJ, 6 février 2020

Transparency International, « [Returning Nigerians’ Stolen Millions](#) », 3 août 2018

• Articles de presse

BBC, « [Jersey bank’s £230m seizure set to be returned to Nigeria](#) », BBC, 4 février 2020

W. Clowes, « [U.S. Opposes Nigeria Plan to Hand Looted Funds to Governor](#) », Bloomberg, 21 février 2020

T. Daka, « [Nigeria, Jersey, US sign agreement to repatriate \\$321m Abacha loot](#) », The Guardian Nigeria, 29 janvier 2020

D. Erezi, « [US opposes Nigeria’s plan to hand Kebbi governor \\$100m from Abacha loot](#) », The Guardian Nigeria, 21 février 2020

L. George, « [U.S., Jersey sign \\$300 million Abacha loot repatriation deal with Nigeria](#) », Reuters, 4 février 2020

L. George, « [Nigeria rejects U.S. senator’s query over \\$300 million Abacha loot repatriation](#) », Reuters, 10 avril 2020

R. Hanna, « [The Trilateral Nigeria-US-Jersey Agreement to Return Nigerian Dictator Abacha’s Assets: A Preliminary Assessment](#) », The Global Anticorruption Blog, 24 avril 2020

N. Ibekwe, « [How Buhari administration planned to transfer \\$110 million Abacha loot to Bagudu](#) », Premium Times Nigeria, 24 février 2020

N. Ibekwe et K. Sanni, « [Like U.S., UK kicks against Buhari govt’s plan to transfer \\$110 million Abacha loot to Bagudu](#) », Premium Times Nigeria, 8 avril 2020

E. Onwubiko, « [Weak public procurement breeds corruption](#) », The Guardian Nigeria News, 7 mars 2018

The Cable, « [Abacha Loot: Despite outcry, FG secretly pays Malami’s lawyers ‘dubious’ \\$15m fees](#) », The Cable, 5 février 2019

SUISSE – OUBÉKISTAN (2019 – AUJOURD’HUI) : 142 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

[Memorandum of Understanding on the Framework for the Restitution of Illegally Acquired Assets Forfeited in Switzerland to the Benefit of the Population of the Republic of Uzbekistan](#) conclu entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République d’Ouzbékistan, Août-septembre 2020

• Communiqués étatiques

Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « [La Suisse et l’Ouzbékistan signent un accord en vue de la restitution d’avoirs confisqués](#) », 11 septembre 2020

• Communiqués d’organisations de la société civile

Uzbek Forum for Human Rights, « [Appeal for Justice in the Return of Gulnara Karimova’s Ill-Gotten Assets](#) », 27 juillet 2019

Uzbek Forum for Human Rights, « [Concerns Remain Despite Step Toward Responsible Return of Stolen Assets to Uzbekistan](#) », 16 septembre 2020

Uzbek Forum for Human Rights, « [Call for Transparency and Inclusion in the Return of Gulnara Karimova’s Ill-Gotten Assets to Uzbekistan by the Swiss Government, Statement by Uzbek Civil Society Activists](#) », 8 juillet 2021

• Articles de presse

AWP, « [Avoirs confisqués: accord de restitution avec l’Ouzbékistan](#) », All News Suisse, 11 septembre 2020

A. Guillemoles, « [La Suisse veut bien faire avec de l’argent sale](#) », La Croix, 5 janvier 2021

SUISSE – LUXEMBOURG – PÉROU (2016 – AUJOURD’HUI) : 26 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

[Accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la Confédération suisse et la République du Pérou sur le transfert d’avoirs saisis](#), fait à Luxembourg, le 25 novembre 2020, fait à Berne, le 4 décembre 2020 et fait à Lima, le 16 décembre 2020

• Communiqués étatiques

Département fédéral des affaires étrangères suisse, « [Une politique suisse dynamique en matière de restitution d’avoirs illicites](#) », 16 décembre 2020

Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué de presse, « [Accord trilatéral: la Suisse et le Luxembourg restituent au Pérou des valeurs patrimoniales d’origine illicite](#) », 16 décembre 2020

Département fédéral des affaires étrangères suisse, Entretien avec Corinne Cicéron Bühler (Directrice de la Direction du droit international public), « [Le rôle pionnier de la Suisse est reconnu au niveau international](#) », 16 décembre 2020

Ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeois, communiqué de presse, « [Accord trilatéral: le Luxembourg et la Suisse restituent au Pérou des biens mal acquis par des personnes politiquement exposées](#) », 17 décembre 2020

• Études et rapports

International Center for Asset Recovery, Basel Institute on Governance (Ignasio Jimu), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan*, Octobre 2009

• Articles de presse

Libération, « Pérou : neuf ans de prison pour Montesinos », *Libération*, 2 juillet 2002

RFI, « Pérou : 25 ans de prison pour l'ex-bras droit de Fujimori », *RFI*, 2 octobre 2010

RFI, « Pérou: deux anciens hauts responsables de l'armée condamnés à 22 ans de prison », *RFI*, 29 septembre 2016

SUISSE – NIGERIA (2015 – AUJOURD'HUI) : 321 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

Memorandum of Understanding among the Government of the Federal Republic of Nigeria, the Swiss Federal Council and the International Development Association on the Return, Monitoring and Management of Illegally-Acquired Assets Confiscated by Switzerland to be Restituted to the Federal Republic of Nigeria, signé le 4 décembre 2017

• Communiqués étatiques

Conseil fédéral suisse, communiqué de presse, « La Suisse restitue 321 millions de dollars au Nigeria sous la supervision de la Banque mondiale: signature d'un accord tripartite », 4 décembre 2017

• Communiqués d'organisations intergouvernementales

Banque mondiale, communiqué de presse, « Nigeria: World Bank to Help Monitor Repatriated Abacha Funds », 4 décembre 2017

• Communiqués d'organisations de la société civile

ANEEJ, « ANEEJ Launches Report on the Implementation of 2016 London Anti-Corruption Summit and GFAR Commitments in Nigeria », 13 février 2019

• Communiqués d'organisations de la société civile

ANEEJ, *Monitoring Report of the Utilization of The Recovered Abacha Funds in the August September 2018 Payment Round of the Conditional Cash Transfer Programme*, 2019

ANEEJ, *Role of Citizens in the Implementation of Conditional Cash Transfer Programme*, Septembre 2018

Bank Information Center, *World Bank Oversight of Asset Return: Lacking a Clear Vision?*, Octobre 2019

Banque mondiale, National Social Safety Nets Project (P151488), *Implementation Status & Results Report* (rapport n° ISR45236), Février 2021

CISLAC, *Global Forum for Asset Recovery, Progress Report: Nigeria. Development since December 2017 to June 2019*, 2019

StAR, « *GFAR Principles in Action: the MANTRA Project's Monitoring of the Disbursement of Abacha II funds in Nigeria* », 29 octobre 2019

• Articles de presse

S. Besson, « Affaire Abacha : la Suisse rend 321 millions de dollars au Nigeria », *Le Temps*, 5 décembre 2017

J. Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des «fonds de dictateurs»? », *Swissinfo*, 15 mars 2018

Le Monde avec AFP, « La Suisse va restituer au Nigeria des fonds détournés par le dictateur Sani Abacha », *Le Monde*, 5 décembre 2017

ETATS-UNIS – GUINÉE ÉQUATORIALE (2014 – AUJOURD'HUI) : 26,6 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

Settlement Agreement conclu entre le Département de la Justice des Etats-Unis et Teodoro Nguema Obiang Mangue le 10 octobre 2014

• Communiqués étatiques

Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « Second Vice President of Equatorial Guinea Agrees to Relinquish More Than \$30 Million of Assets Purchased with Corruption Proceeds », 10 octobre 2014

Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « \$26.6 Million In Allegedly Illicit Proceeds to Be Used To Fight COVID-19 and Address Medical Needs in Equatorial Guinea », 20 septembre 2021

• Communiqués d'organisations de la société civile

EG Justice, communiqué de presse, « Equatorial Guinea: IMF Approves 67M Loan, Despite Rampant Corruption and Poor Governance », 18 septembre 2021

• Études et rapports

Hudson Institute, Virtual event « Obiang's Kleptocracy in Equatorial Guinea », 30 septembre 2021

Human Rights Watch (S. Saadoun), « Sale of a Seized Beach House Funds Covid-19 Vaccine Drive in Equatorial Guinea – Corruption Settlement Returns Looted Funds to the Public They Were Stolen From », 2 septembre 2021

• Articles de presse

J. Pecquet, « US seeks to force Equatorial Guinea to take Covid vaccine deal as Biden steps up anti-kleptocracy fight », *The Africa Report*, 23 août 2021

ROYAUME-UNI – NIGERIA (2012 – AUJOURD'HUI) : 5,7 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Government of Nigeria on the Modalities for the Return of Stolen Assets Confiscated by the United Kingdom, signé les 30-31 août 2016

[Annex 1 to the Memorandum of Understanding between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Federal Government of Nigeria on the modalities for the return of stolen assets confiscated by the United Kingdom – Annex in relation to first tranche of assets confiscated by the United Kingdom in relation to the former Governor of Delta State James Ibori and his associates](#), signé le 9 mars 2021

• Communiqués étatiques

British High Commission Abuja, communiqué, « [Immigration Minister signs agreement with Nigeria on returning stolen criminal assets](#) », 1er septembre 2016

Foreign, Commonwealth & Development Office, Home Office, Crown Prosecution Service du Royaume-Uni et James Duddridge MP, « [UK to send millions of pounds recovered from corrupt officials back to Nigeria](#) », 9 mars 2021

• Communiqués d'organisations de la société civile

Africa Network for Environment and Economic Justice (ANEEJ), HEDA Resource Centre, Civil Society Legislative Advocacy Centre (CISLAC), Actionaid Nigeria, Resource Centre for human Rights & Civic Education (CHRICED), Centre for Democracy and Development (CDD), Policy Alert, Africa Centre for Leadership, Strategy and Development (Centre LSD), 21st Century Community Empowerment for Youth and Women Initiative (CEYWI), Community Empowerment and Development initiative, Delta State Civil Society Roundtable on Grand Corruption, [Open Letter to the UK Government on the Return of Chief Ibori Loot to Nigeria](#), 20 avril 2021

Aneej Nigeria, « [Return £4.2m Recovered Ibori Assets To Delta State, ANEEJ Tells FG, UK](#) », ANEEJ, 9 mars 2021

• Études et rapports

CiFAR (E. Kevin-Alerechi), « [The Ibori Loot: The controversy surrounding the destination of the returned money](#) », CiFAR, 15 juin 2021

Spotlight on Corruption, « [James Ibori: Confiscating the corrupt assets of a Nigerian Governor](#) », Spotlight on Corruption

• Articles de presse

T. Adebulu, « [Sagay: Using £4.2m Ibori loot for projects outside Delta unacceptable](#) », *The Cable*, 11 mars 2021

F. Ahon, « [REPATRIATED £4.2M: Group vows to drag FG to court](#) », *Vanguard Nigeria*, 12 mars 2021

BBC News, « [Former Nigeria governor James Ibori jailed for 13 years](#) », *BBC*, 17 avril 2012

B. Edokwe, « [4.2m Ibori loot: Niger Delta group drags FG to Court](#) », *BarristerNG.com*, 17 mars 2021

E. Moskowitz, « [UK Repatriates Millions in Corrupt Assets of Nigerian Ex-Governor](#) », *Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP)*, 11 mars 2021

M. Tran, « [Former Nigeria state governor James Ibori receives 13-year sentence](#) », *The Guardian*, 17 avril 2012

SUISSE - KAZAKHSTAN (2011 - AUJOURD'HUI) : 48,8 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

[Grant Agreement \(Energy Efficiency Project\) between the Republic of Kazakhstan and the International Bank for Reconstruction and Development](#), signé le 18 juin 2014

[Grant Agreement \(Youth Corps Project\) between the Republic of Kazakhstan and the International Bank for Reconstruction and Development](#), signé le 10 septembre 2015

• Communiqués étatiques

Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué, « [La Suisse et la Banque mondiale signent un accord sur la restitution de valeurs patrimoniales kazakhes](#) », 21 décembre 2012

• Communiqués d'organisations intergouvernementales

Banque mondiale, communiqué de presse, « [World Bank to Support Youth Corps Development in Kazakhstan](#) », 10 septembre 2015

Banque mondiale, communiqué de presse, « [Kazakhstan Launches Energy Efficiency Project](#) », 14 septembre 2015

• Communiqués d'organisations de la société civile

Corruption and Human Rights Initiative, communiqué de presse, « [Swiss Asset Return Case Mishandled Under World Bank Watch](#) », 31 janvier 2019

• Études et rapports

Bank Information Center, [World Bank Oversight of Asset Return: Lacking a Clear Vision?](#), Octobre 2019

Corruption and Human Rights Initiative (K. Lasslett et T. Mayne), [Summary Report: A Case of Irresponsible Asset Return? The Swiss-Kazakhstan \\$48.8 million](#), 2018

Corruption and Human Rights Initiative (K. Lasslett et T. Mayne), [A Case of Irresponsible Asset Return? The Swiss-Kazakhstan \\$48.8 million](#), 2019

Département fédéral des affaires étrangères suisse, [Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites](#), Décembre 2016

SUISSE - ANGOLA (2005-2008) : 21 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Communiqués étatiques

Département fédéral des affaires étrangères suisse, communiqué de presse, « [La Suisse et l'Angola signent un accord concernant la restitution des fonds provenant de la République d'Angola et actuellement bloqués en Suisse en vue de leur affectation à des projets humanitaires](#) », 1er novembre 2005

• Communiqués d'organisations de la société civile

L'Action Place Financière Suisse, la Déclaration de Berne et Global Witness, communiqué de presse conjoint, « [Restitution des fonds publics angolais détournés : Complicité entre la DDC et RUAG](#) », 10 juin 2008

Public Eye, « [L'Angola spolié \(Solidaire 183\)](#) », 20 janvier 2006

• Articles de presse

S. Besson, « [La Suisse négocie discrètement la restitution à l'Angola des fonds occultes de ses dirigeants](#) », *Le Temps*, 10 mai 2003

S. Bradley, « [NGOs attack Angola demining deal](#) », *Swissinfo*, 13 juin 2008

S. Enderlin, « [Projet suisse inédit en Angola](#) », *Le Temps*, 3 décembre 2005

R. Etwareea, « Ruag proche d'un contrat de déminage en Angola », *Le Temps*, 11 juin 2008

C. Gonçalves, « La Suisse restitue des fonds à l'Angola » (traduit du portugais par O. Pauchard), *Swissinfo*, 1er novembre 2005

Swissinfo, « Angola : tirs croisés contre l'agence humanitaire suisse », *Swissinfo*, 12 juin 2008

SUISSE - NIGERIA (2004-2010) : 709 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Communiqués étatiques

Office fédéral de la justice suisse, « Fonds Abacha restitués au Nigeria », 16 février 2005

• Communiqués d'organisations de la société civile

Public Eye, communiqué de presse, « Abacha funds: catastrophic repatriation by Swiss authorities », 19 avril 2002

• Études et rapports

Banque mondiale, *Utilization of Repatriated Abacha Loot: Results of the Field Monitoring Exercise*, Décembre 2006

CiFAR, « Asset recovery in Nigeria: the good and the bad », 12 septembre 2018

Nigerian Network on Stolen Assets (NNSA), *Shadow Report on the PEMFAR Monitoring Exercise*, 2006

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 février 2017

Transparency International, « Returning Nigerians' Stolen Millions », 3 août 2018

D. Ugolor (ANEJ), « Non-State Actors Monitoring of Returned Assets », présentation à l'occasion du *Multi-Stakeholder Workshop on the United Nations against Corruption (UNCAC) and its Review Mechanism* qui s'est tenu à Addis-Abeba du 8 au 11 avril 2019, 2019

• Articles de presse

J. Crawford, « L'accord Abacha est-il un modèle pour la restitution des «fonds de dictateurs»? », *Swissinfo*, 15 mars 2018

S. Germanier, « La Suisse restitue l'essentiel des fonds Abacha au Nigeria », *Le Temps*, 17 février 2005

RTS, « La Suisse restitue les fonds Abacha au Nigeria », *RTS*, 28 juin 2010

SUISSE - ETATS-UNIS - KAZAKHSTAN (2007-2014) : 115 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Accords ad hoc de restitution et autres accords

Memorandum of Understanding Among the Government of the United States of America, the Swiss Confederation, and the Republic of Kazakhstan, signé le 2 mai 2007

• Communiqués étatiques

Département de la Justice des Etats-Unis, communiqué de presse, « Justice Department Settlement Successfully Releases More than \$115 Million in Alleged Corruption Proceeds to People in Kazakhstan », 9 décembre 2015

• Études et rapports

Bank Information Center, *World Bank Oversight of Asset Return: Lacking a Clear Vision?*, Octobre 2019

Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites*, Décembre 2016

IREX et Save the Children, *The BOTA Foundation: Final Summative Report*, Février 2015

Oxford Policy Management, « *Evaluating the BOTA Foundation's social sector programmes in Kazakhstan* », 2011-2014

StAR (Jean-Pierre Brun, Anastasia Sotiropoulou, Larissa Gray, Clive Scott, Kevin M. Stephenson), *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, Seconde édition, 2021, spéc. Box 11.7

A. Bornstein, « *The BOTA Foundation explained (Part Six): How was BOTA set up?* », The FCPA Blog, 15 avril 2015

SUISSE - PHILIPPINES (1997 - AUJOURD'HUI) : 684 MILLIONS DE DOLLARS RESTITUÉS

• Décisions de justice, textes législatifs et propositions législatives

Décision du Tribunal fédéral suisse du 10 décembre 1997 (en allemand)

Proposition de loi déposée au Parlement philippin, Septembre 2020

Republic Act No. 10368 du 25 février 2013

• Communiqués étatiques

Sénat des Philippines, communiqué de presse, « Drilon surprised over Nograles reaction on COA report », 28 mars 2006

• Études et rapports

Département fédéral des affaires étrangères suisse, *Pour que le crime ne paie pas - L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites*, Décembre 2016

International Center for Asset Recovery (I. Jimu), *Managing proceeds of Asset Recovery: the case of Nigeria, Peru, the Philippines and Kazakhstan*, Octobre 2009

ONUDC et Banque mondiale, *Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*, Juin 2007

Site internet du Freedom Memorial Museum

Site internet de la Human Rights Violations Victims' Memorial Commission

Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption 2004*, 2004

• **Articles de presse**

BBC, « [Philippines law gives compensation to Marcos victims](#) », *BBC*, 25 février 2013

M. J. Cayabyab, « [‘Brutalist’ martial law museum to rise in UP Diliman](#) », *The Philippine Star*, 25 août 2019

A. Del Rosario (ancien ministre des Affaires étrangères philippin) et D. Burkhalter (ancien ministre des Affaires étrangères suisse), « [Les leçons de la restitution des avoirs Marcos](#) », *Le Temps*, 25 février 2013

J. Heilprin, « [Retour des fonds Marcos aux Philippines: une question de volonté politique](#) », *Swissinfo*, 13 avril 2015

P. Pasion, « [What the gov’t still owes Martial Law victims](#) », *Rappler*, 31 août 2016

K. Subingsubing, « [Marcos victims push for second claims board](#) », *Philippine Daily Inquirer*, 19 octobre 2020

ANNEXES

GFAR PRINCIPLES FOR DISPOSITION AND TRANSFER OF CONFISCATED STOLEN ASSETS IN CORRUPTION CASES

The co-hosts and four focus countries at GFAR reaffirmed their commitment to the return and disposition of confiscated stolen assets as articulated in UNCAC. They highlighted the importance of technical assistance towards successful asset recovery and disposition. They reflected further on their experiences, and emerging lessons, from previous instances of returns.

Cognisant of the work already going on under the auspices of UNODC, and the call in the Addis Ababa Action Agenda¹ for the international community to develop good practices on asset return, GFAR participants offered the following considerations for principles that would promote successful asset return.

These Principles address approaches and mechanisms for enhancing coordination and cooperation, and for strengthening transparency and accountability of the processes involved. Nothing in these Principles is intended to infringe national sovereignty or domestic principles of law.

PRINCIPLE 1 : PARTNERSHIP

It is recognised that successful return of stolen assets is fundamentally based on there being a strong partnership between transferring and receiving countries. Such partnership promotes trust and confidence.

PRINCIPLE 2 : MUTUAL INTERESTS

It is recognised that both transferring and receiving countries have shared interests in a successful outcome. Hence, countries should work together to establish arrangements for transfer that are mutually agreed.

PRINCIPLE 3 : EARLY DIALOGUE

It is strongly desirable to commence dialogue between transferring and receiving countries at the earliest opportunity in the process, and for there to be continuing dialogue throughout the process.

PRINCIPLE 4 : TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY

Transferring and receiving countries will guarantee transparency and accountability in the return and disposition of recovered assets. Information on the transfer and administration of returned assets should be made public and be available to the people in both the transferring and receiving country. The use of unspecified or contingent fee arrangements should be discouraged.

PRINCIPLE 5 : BENEFICIARIES

Where possible, and without prejudice to identified victims, stolen assets recovered from corrupt officials should benefit the people of the nations harmed by the underlying corrupt conduct.

PRINCIPLE 6 : STRENGTHENING ANTI-CORRUPTION AND DEVELOPMENT

Where possible, in the end use of confiscated proceeds, consideration should also be given to encouraging actions which fulfill UNCAC principles of combating corruption, repairing the damage done by corruption, and achieving development goals.

PRINCIPLE 7 : CASE-SPECIFIC TREATMENT

Disposition of confiscated proceeds of crime should be considered in a case-specific manner.

PRINCIPLE 8 : CONSIDER USING AN AGREEMENT UNDER UNCAC ARTICLE 57(5)

Case-specific agreements or arrangements should, where agreed by both the transferring and receiving state, be concluded to help ensure the transparent and effective use, administration and monitoring of returned proceeds. The transferring mechanism(s) should, where possible, use existing political and institutional frameworks and be in line with the country development strategy in order to ensure coherence, avoid duplication and optimize efficiency.

PRINCIPLE 9 : PRECLUSION OF BENEFIT TO OFFENDERS

All steps should be taken to ensure that the disposition of confiscated proceeds of crime do not benefit persons involved in the commission of the offence(s).

PRINCIPLE 10 : INCLUSION OF NON-GOVERNMENT STAKEHOLDERS

To the extent appropriate and permitted by law, individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-

governmental organizations and community-based organizations, should be encouraged to participate in the asset return process, including by helping to identify how harm can be remedied, contributing to decisions on return and disposition, and fostering transparency and accountability in the transfer, disposition and administration of recovered assets.

Washington, D.C. • December 2017

¹ Financing for Development conference, July 2015, para 25

ANNEXE 2 – PRINCIPES ÉLABORÉS PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR UNE RESTITUTION RESPONSABLE DES AVOIRS DÉTOURNÉS

Ces principes ont été élaborés dans le cadre d'une consultation de 18 mois à laquelle ont participé plusieurs organisations de la société civile présentes dans le monde entier. Il s'agit de standards minimums conçus pour être adaptés aux spécificités propres à chaque pays et enrichis par les organisations de la société civile locale. Ces principes doivent être appliqués au recouvrement des avoirs détournés, tant au niveau international que national.

TRANSPARENCE ET INCLUSION

PRINCIPE 1

Les procédures de recouvrement des avoirs, y compris celles découlant d'une transaction pénale ou d'un accord transactionnel, doivent répondre à des garanties de transparence et de redevabilité, ce à toutes les étapes du processus, dans le respect du secret de l'enquête et de l'instruction.

Dans la mesure de ce que la loi permet, les autorités compétentes – y compris les autorités judiciaires, qu'elles soient nationales ou internationales, doivent communiquer, de la manière la plus opportune et dans un format accessible au public, ainsi qu'à toute victime identifiée, les informations suivantes :

- Le statut et l'avancement, régulièrement mis à jour, des procédures de recouvrement des avoirs ;
- Le cadre juridique dans lequel se déroule le processus de recouvrement des avoirs ;
- La nature et la valeur estimée des avoirs sur lesquels portent l'enquête ;
- La nature et la valeur estimée des biens ayant fait l'objet d'une saisie ainsi qu'un calendrier prévisionnel des mesures qui doivent être prises concernant leur restitution ;
- Les modalités de négociation ainsi que le degré d'implication de la société civile dans le processus de restitution ;
- Les modalités de déboursement, de gestion, de suivi et de contrôle des biens restitués. Celles-ci doivent nécessairement comprendre un processus de sélection indépendant des tiers impliqués dans le processus de déboursement des fonds ; des mesures de diligence raisonnable quant aux tiers et intermédiaires impliqués dans le déboursement et le suivi des actifs ; un processus d'audit indépendant du déboursement, de la gestion des fonds et de la mise en œuvre des programmes et projets financés par ces fonds. Les conclusions de ces audits doivent être publiées dans un format accessible au public.

PRINCIPE 2

L'ensemble des avoirs recouverts doit pouvoir faire l'objet d'un suivi, depuis leur confiscation jusqu'à leur restitution. Ces informations doivent être publiquement accessibles. Afin que leur traçabilité soit assurée, ces fonds peuvent par exemple être placés dans un fonds spécial séparé du budget général de l'Etat ou gérés par une structure indépendante jusqu'à leur déboursement.

PRINCIPE 3

Les organisations de la société civile indépendantes, y compris les groupes/représentants de victimes, doivent être impliquées dans le processus de recouvrement des avoirs. La société civile doit notamment être impliquée aux étapes suivantes :

- Discussions tenant à l'identification des mécanismes conjoncturels et structurels qui ont permis la commission du dommage initial ;
- Discussions tenant à l'identification des modalités de réparation du préjudice et à la prévention de tels faits dommageables ainsi qu'à la mise en place d'un calendrier pour y parvenir ;
- Négociations portant sur les modalités de restitution et de déboursement des avoirs, notamment celles portant sur l'identification des besoins des victimes et le choix des programmes sociaux destinés à ces victimes ;
- Négociations portant sur les modalités d'encadrement du processus de restitution (transparence, redevabilité, conformité aux règles en vigueur concernant le transfert, la gestion, le suivi et le contrôle des avoirs restitués) ;

Dans le respect du secret de l'enquête et de l'instruction, les enquêtes et instructions doivent être transparentes et répondre à des garanties de redevabilité.

PRINCIPE 4

Les accords et traités multilatéraux ou bilatéraux conclus entre l'Etat d'accueil et l'Etat d'origine des avoirs dans le cadre d'une procédure de restitution doivent être publiés de manière opportune, y compris lorsque les modalités de restitution font partie des accords de conciliation. Les négociations entourant ces accords doivent impliquer des représentants indépendants de la société civile.

INTÉGRITÉ

PRINCIPE 5

En aucun cas la disposition des avoirs recouverts ne doit bénéficier, directement ou indirectement, aux personnes physiques ou morales impliquées dans la commission des infractions d'origine ou en cours.

Ce principe doit notamment s'appliquer lorsque de telles personnes continuent d'occuper des positions élevées au sein de l'Etat d'origine des avoirs, sont en mesure d'influencer et de bénéficier, directement ou indirectement, du processus de restitution.

PRINCIPE 6

Un processus de contrôle et de suivi du déboursement des fonds doit être mise en place comprenant un mécanisme de traitement des plaintes et des alertes.

Tout soupçon d'irrégularité concernant la gestion des actifs recouverts doit entraîner l'ouverture d'une enquête par les autorités indépendantes. Lorsque le processus de restitution est international, des enquêtes devraient être ouvertes à la fois par les juridictions de l'Etat d'origine des avoirs et celles de l'Etat d'accueil des avoirs. Le processus de restitution doit être suspendu durant la durée de ces enquêtes.

Lorsque les Etats impliqués dans une procédure de restitution ne respectent pas les articles 9, 10 et 13 de la Convention des Nations Unies contre la Corruption (« Passation des marchés publics et gestion des finances publiques » ; « Information du public » ; « Participation de la société »), le contrôle d'éventuelles irrégularités doit être particulièrement rigoureux.

REDEVABILITÉ

PRINCIPE 7

Un contrôle effectif de l'utilisation des avoirs restitués suppose la mise en place de mécanismes de prévention de la corruption et de redevabilité ainsi que de garanties permettant d'assurer le respect de l'Etat de droit. Ces garanties doivent, a minima, inclure :

- Des procédures de passation de marchés publics et d'appels d'offres transparentes et redevables répondant aux normes internationales ;
- Des registres sur les sociétés, transparents et ouverts au public, comprenant des informations sur leurs bénéficiaires effectifs ;
- La mise en place de mécanismes permettant de prévenir et réguler d'éventuels conflits d'intérêts ;
- L'indépendance de la justice et le droit à un procès équitable ;
- La liberté d'association et liberté de la presse, sans lesquelles tout contrôle significatif par la société civile serait impossible.

Lorsque ces garanties n'existent pas, elles doivent être palliées par des solutions de rechanges adoptées après consultation d'organisations indépendantes de la société civile véritablement représentatives des citoyens, y compris, dans la mesure du possible, des groupes/représentants de victimes.

Cela n'affecte pas le principe selon lequel les avoirs recouverts restent la propriété de la population du pays dans lequel ils ont été volés.

RESTITUTION AUX VICTIMES ET AUTRES BÉNÉFICIAIRES

PRINCIPE 8

Sans que cela ne leur porte préjudice, les victimes doivent se voir accorder accès à la justice qu'il s'agisse d'affaires présentant un volet international ou non. Cela suppose que les informations portant sur ces affaires soient publiquement accessibles de manière opportune.

ANNEXE 3 – MÉTHODOLOGIE DÉVELOPPÉE PAR L'ONG CISLAC (SECTION NIGÉRIANE DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL) SUR L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DU GFAR

Dans la mesure du possible, les groupes de victimes et leurs représentants doivent pouvoir engager une action en justice en vue d'obtenir réparation devant les juridictions compétentes en dehors de leur propre pays devant lesquelles sont portées des affaires contre des agents de l'État et leurs représentants, en particulier dans les cas où les juridictions du pays d'origine ne satisferaient pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité.

En matière de corruption d'agent public, les victimes revendiquant l'existence d'un préjudice individuel ou collectif doivent pouvoir engager une action en justice en vue d'obtenir réparation. Ce principe ne devrait pas s'appliquer aux personnes impliquées directement ou indirectement dans la commission ou la facilitation des infractions.

PRINCIPE 9

Sans que cela ne porte préjudice au dédommagement des victimes identifiées et étant entendu que les avoirs restitués demeurent la propriété de la population du pays dans lequel ils ont été volés, ces fonds doivent être utilisés

au profit de la population du pays dans lequel les avoirs ont été volés.

Cela suppose que ces sommes soient affectées à l'amélioration des conditions de vie des populations, au renforcement de l'Etat de droit et à la lutte contre la corruption, conformément aux obligations internationales en matière de droits de l'homme dans le ou les pays où les infractions sous-jacentes ont été commises, afin de contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable.

PRINCIPE 10

L'ensemble des parties prenantes, y compris les représentants des organisations de la société indépendantes, doivent être impliqués dans le processus de décision tenant à l'utilisation des avoirs récupérés au profit de la population et à la réparation effective du préjudice causé. Dans la mesure du possible et lorsque les groupes de victimes ne peuvent être constitués, la société civile doit également être habilitée à aider à identifier et, si possible, à représenter les victimes et leurs intérêts.

The Global Forum for Asset Recovery (GFAR) took place in Washington D.C. in December 2017. It was an outcome of the London Anti-Corruption Summit held in 2016 and built on the previous Arab Forum for Asset Recovery series,¹ that began in 2012, and the Ukraine Forum on Asset Recovery, that took place in 2014, both of which aimed at supporting the countries involved in recovering assets hidden overseas by former rulers. The GFAR took these experiences to a global level, focusing on four countries: Nigeria, Sri Lanka, Tunisia and Ukraine and was jointly hosted by the UK and the US. The forum primarily focused on political, policy and technical exchange between involved governments a civil society participation was limited².

The final communique of the GFAR set out ten principles that the hosts and focus country governments committed to in their further work on asset recovery. These principles were

not agreed to as binding commitments, nor worded as such, and reference themselves as 'approaches and mechanisms for enhancing coordination and cooperation, and for strengthening transparency and accountability of the processes involved.'³ Similarly the wording of each principle is vague in many cases and lacks the specify needed to be seen as clearly binding. Nevertheless, they do contain key ways in which the participating governments have agreed to act and should be seen as strongly influential in guiding their actions with respect to asset recovery.

This section examines each principle and its meaning in turn, with a view to providing greater detail on the meaning of the principles and how they relate to government action for asset recovery. It then includes a methodology for a trac light assessment of adherence with each principle.

GFAR PRINCIPLES

PRINCIPE 1 : PARTNERSHIP

It is recognised that successful return of stolen assets is fundamentally based on there being a strong partnership between transferring and receiving countries. Such partnership promotes trust and confidence.

This principle implies that the governments strengthen their bilateral relationships on asset recovery with countries of origin and destination. Partnerships could range from informal meetings to building relationships between key ocials at dierent levels, to regular political and technical conferences, to memoranda of understanding and concluding bilateral treaties on asset recovery. At the technical level, it could also include facilitating the setup of platforms for communication and exchange of information between law enforcement and the judiciary of dierent countries including membership in relevant international organisations, for example asset recovery inter-agency networks, Interpol etc.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government has not started building partnerships with sending or destination countries.	The government started to build bilateral/multilateral partnerships at informal level, but lacks concrete measures; <i>ad hoc</i> informal meetings take place but are not regular; participation in international fora and platforms on asset recovery cooperation.	The government established one or more bilateral/multilateral partnerships with sending or destination countries; regular meetings of ocials; potentially bilateral treaties or other agreements in place. Regular participation in international fora and platforms on asset recovery cooperation.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, ocial policy documents, media reports. Please specific sources.		

¹ <https://star.worldbank.org/arab-forum-special-sessions>
² <https://star.worldbank.org/case-study/global-forum-asset-recovery-gfar>
³ <https://star.worldbank.org/sites/star/files/the-gfar-principles.pdf>

PRINCIPLE 2 : MUTUAL INTERESTS

It is recognised that both transferring and receiving countries have shared interests in a successful outcome. Hence, countries should work together to establish arrangements for transfer that are mutually agreed.

This principle implies that origin and destination countries should work together to mutually agree the conditions for the return of any assets. This too could range from entering into *ad hoc*, good faith negotiations on individual returns, to concluding a bilateral or multilateral treaty or other agreements setting out the modalities for future returns which satisfies all parties.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government has not identified modalities for return with sending or destination countries.	The government worked to establish arrangement for mutually agreed transfers with sending or destination countries, but lacks of concrete measures <i>ad hoc</i> negotiations but not regular; no treaties or other bilateral/multilateral agreements discussed or concluded.	The government has entered into regular negotiations proactively with several key sending or destination countries nearing a return; concluded or in the process of concluding bilateral/multilateral agreements on return.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 3 : EARLY DIALOGUE

It is strongly desirable to commence dialogue between transferring and receiving countries at the earliest opportunity in the process, and for there to be continuing dialogue throughout the process.

In some respects, underlying the first two principles, this principle implies that governments should commit to proactive and sustained dialogue with their counterparts in confirmed or likely countries holding their assets or sending assets to their country at an early stage of the asset recovery process. This could include for example efforts to communicate with counterparts already before a mutual legal assistance request is sent, during initial investigations into the case and in sharing information on the case from an early stage.

On the longer term, the principle aims to build durable relationships both at the political and technical levels to countermand possible future problems in the return, maintaining proactive and efficient communication between countries throughout the whole asset recovery process. This could take the form of *ad hoc* or regular meetings at the political and technical levels; sharing information at the technical level with counterparts on a regular basis; putting in place communication channels and participating in available platforms at the technical levels so that they are available when a new asset recovery case starts.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government has not entered into dialogue with possible and confirmed sending or destination countries at an early stage of the asset recovery.	The government has entered into dialogue both at the political and technical levels with sending or destination countries at an early stage of the asset recovery process, but efforts are lacking for more sustained dialogue or are challenging. There are <i>ad hoc</i> mechanisms or the government has joined mechanisms to communicate and exchange information with international counterparts at the technical level but they are not used efficiently and consistently.	The government has entered into sustained dialogue with several sending and destination countries on asset recovery. Suitable communication channels and participation in international platforms on asset recovery cooperation at the technical levels are in place and consistently used.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 4 : TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY

Transferring and receiving countries will guarantee transparency and accountability in the return and disposition of recovered assets. Information on the transfer and administration of returned assets should be made public and be available to the people in both the transferring and receiving country. The use of unspecified or contingent fee arrangements should be discouraged.

Closely linked and potentially rearming principles developed and partially highlighted in this paper on transparency and accountability, this principle requires that States act to ensure that the asset recovery process adheres to internationally recognized best practice on transparency and accountability. This includes ensuring that authorities should publicly provide timely and accessible information in advance of any return on the agreed process; the amounts being returned; the timing of the return; and on the disposition and the administration of returned assets.⁵

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government does not publish updates on asset recovery efforts; no information is available online; any information on returns is only provided short notice or only through personal contacts; it is challenging to find out how returned assets are held and disbursed.	Information is provided publicly but is irregular and inconsistent. It covers some aspects of the returns and distribution process but not others AND/OR it covers some returns but not others. Information is not publicised well.	Information is openly provided by the government and covers all aspects of the return process for all cases this information is provided in a timely and accessible manner and a contact point exists for questions.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 5 : BENEFICIARIES

Where possible, and without prejudice to identified victims, stolen assets recovered from corrupt officials should benefit the people of the nations harmed by the underlying corrupt conduct.

This Principle rearms the long established idea that victims of the abuse of power by public officials should receive compensation for the damage caused as part of an asset recovery process.⁶ It further recalls the established principle that, without prejudice to the victims of corruption, recovered assets should be allocated in such a way as to improve the living standards of the people.⁷

No adherence	Partial adherence	Full adherence
Returned assets are not required to compensate victims nor to improve living standards; returned assets go directly into the State budget and are not traceable as having contributed to one of these aims.	The government has guideline that suggest returns should first compensate victims, but it is not obligatory; there are some requirements to improve living standards but they are not strictly complied with or not measured.	All return agreements with third countries include clauses about utilising returned assets for victim compensation and/or improving live standards. There is a clear procedure for victims to register their status as a victim of that particular form of corruption and a policy or law clearly specifies the return should first go to victim and then to improve living standards. The government conducts and publishes assessments that show adherence and challenges.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

⁵ 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, Key Principle 1, Stolen Asset Recovery Initiative, Management of Returned Assets: Policy Considerations (StAR, Washington D.C.: 2009), pp. 1-2.

⁶ UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power (Resolution 40/34 of 29 November 1985), paras 11, 18,19; United Kingdom: General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases.

⁷ Transparency International France (n.4), Key Principle 2; UNCAC Coalition Civil Society Statement for the Global Forum on Asset Recovery; United Kingdom: General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases.

PRINCIPLE 6 : STRENGTHENING ANTI-CORRUPTION AND DEVELOPMENT

Where possible, in the end use of confiscated proceeds, consideration should also be given to encouraging actions which fulfil UNCAC principles of combating corruption, repairing the damage done by corruption, and achieving development goals. Adding to the above Principle, the proceeds of the corruption can also be used to strengthen the rule of law and prevention of corruption, and thus contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals, in particular Goal 16.⁸

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government does not envisage actions in the end use of confiscated proceeds assets to strengthen anti-corruption, no preference is given to anti-corruption measures in return distribution and sustainable development, or returns are not traceable in the general budget.	The government has guidelines that suggest returns should be used to strengthen anti-corruption return distribution and sustainable development, but they are not strictly complied with or not measured.	There is a clear policy or law requiring part of a return to be used for anti-corruption prevention and development. The government conducts and publishes assessments that show adherence and challenges.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 7 : CASE-SPECIFIC TREATMENT

Disposition of confiscated proceeds of crime should be considered in a case-specific manner. This Principle implies that governments should treat each case separately when it comes to the disposition of the confiscated proceeds of corruption. In some cases, this may mean that funds are put into the general budget, in others a victim compensation scheme is set up. Key here will be the purpose for which the returned funds will be used, as determined by consideration under Principles 5 and 6.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government gives no consideration of each case separately, all cases are treated alike and without a clear purpose for which the returned funds will be used.	The government treats cases separately but without clear rationales OR only treats cases different in some cases and without clear purpose.	All cases are treated in an individual fashion; a process is in place to consider how each return should be undertaken that publishes reasons for the approach taken.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 8 : CONSIDER USING AN AGREEMENT UNDER UNCAC ARTICLE 57(5)

Case-specific agreements or arrangements should, where agreed by both the transferring and receiving state, be concluded to help ensure the transparent and effective use, administration and monitoring of returned proceeds. The transferring mechanism(s) should, where possible, use existing political and institutional frameworks and be in line with the country development strategy in order to ensure coherence, avoid duplication and optimize efficiency.

UNCAC Article 57 (5) states that: where appropriate, States Parties may also give special consideration to concluding agreements or mutually acceptable arrangements, on a case-by-case basis, for the final disposal of confiscated property.

⁸ Transparency International France (n.4), Key Principle 2; UNCAC Coalition Civil Society Statement for the Global Forum on Asset Recovery; United Kingdom: General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases.

This principle encourages governments to ensure transparency and accountability, as well as effectiveness, in all bilateral and multilateral return agreements. This includes ensuring case-specific agreements or arrangements are public, including when returns are part of reconciliation arrangements,⁹ as well as detailing the timing, amounts, disposition and monitoring mechanism of returns. The principle also recommends using existing frameworks in the country of origin for the disposition of returned funds as well as consistency with the country's national development objectives when allocating the funds in order to avoid duplications. This could translate into using the returned funds to expand or continue already existing development or anti-corruption programmes, in line with Principle 6.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government does not develop case specific agreements OR does not publish them or any details about them. There is no consideration of national development objectives or use of existing national frameworks in the disposition of funds.	Some case specific arrangements for return are carried out AND are published, including details on modalities on return and is not on regular basis. The use of returned assets in the country of origin takes into consideration existing national frameworks and development objectives only in some cases and without a clear strategy.	All cases are considered for a potential case-specific agreement and details of all concluded agreements are published in a timely fashion, including on modalities of return, timing, amounts returned and monitoring mechanisms. The disposition of funds is carried out taking consideration of national development objectives and making consistent use of existing national frameworks.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

PRINCIPLE 9 : PRECLUSION OF BENEFIT TO OFFENDERS

All steps should be taken to ensure that the disposition of confiscated proceeds of crime do not benefit persons involved in the commission of the offence(s). This principle rearms the best practice provision that States should ensure that the disposition of confiscated proceeds of crime do not benefit directly or indirectly persons involved in the commission of the offence(s)¹⁰ and that any suspicion of irregularities concerning the management of the funds should lead to the opening of an investigation by authorities¹¹.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
The government does not have specific rules that restrict companies or persons convicted of corruption offences from participating in distribution of returned assets; there is no clear line of authority to investigate irregularities OR in practice there is little evidence of investigations into potential irregularities.	Rules on the participation of offenders in the distribution of recovered assets exist but are not well enforced; there are investigation and suspension powers but they are not clear or applied irregularly.	Specific rules prohibit the participation of offenders in the distribution of recovered assets; authorities have clear powers to launch investigations into irregularities in the dispersal of recovered assets and to suspend the disbursement and actually use those powers.
RED	ORANGE	GREEN
Evidence for rating		
Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.		

⁹ Transparency International France (n.4), Key Principle 1

¹⁰ United Kingdom: General Principles to compensate overseas victims (including affected States) in bribery, corruption and economic crime cases

¹¹ Transparency International France (n.4), Key Principle 4; UNCAC Coalition Civil Society Statement for the Global Forum on Asset Recovery.

PRINCIPLE 10 : INCLUSION OF NON-GOVERNMENT STAKEHOLDERS

To the extent appropriate and permitted by law, individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, should be encouraged to participate in the asset return process, including by helping to identify how harm can be remedied, contributing to decisions on return and disposition, and fostering transparency and accountability in the transfer, disposition and administration of recovered assets.

This principle rearms the best practice principle that civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, should participate in the asset return process, including by helping to identify how harm can be remedied through the recovered funds, contributing to decisions on return and disposition, and fostering transparency.

All steps should be taken to ensure that the disposition of confiscated proceeds of crime accountability in the transfer, disposition, monitoring and administration of recovered assets.¹² This implies that civil society groups in the country of origin are granted access to information on asset recovery dispositions early on and without hurdles; that they have a meaningful participation in the decision-making process on the use of returned funds, including during negotiations at a bilateral or multilateral level; that they are able to conduct the monitoring on the reuse of returned assets freely and independently; and that they are not retaliated against for their work on asset recovery.

No adherence	Partial adherence	Full adherence
<p>Civil society, non-governmental organizations and community-based organizations are not included in all the stages of the returns process.</p> <p style="text-align: center;">RED</p>	<p>Civil society, non-governmental organizations and community-based organizations can participate in some discussions on the return of assets, but its influence is limited OR it is only invited on an <i>ad hoc</i> basis. Civil society has access to information on asset recovery processes but the information is provided in an inconsistent and challenging way. Monitoring of returned assets by civil society takes places but independence and safety in their work is not sufficiently granted.</p> <p style="text-align: center;">ORANGE</p>	<p>Civil society has a right to participate in all asset recovery cases, including by representing the victims, and its recommendations have weight in all phases of the decision-making process. Information on asset recovery processes is provided fully and in an easily accessible way. Monitoring activities are conducted independently from authorities and without retaliation.</p> <p style="text-align: center;">GREEN</p>
<p>Evidence for rating</p>		
<p>Please include here the reasons for the above assessment. These can be taken from: Interview responses, social policy documents, media reports. Please specific sources.</p>		

¹² UNCAC Coalition Civil Society Statement for the Global Forum on Asset Recovery



