

Forum Arabe pour le Recouvrement des Avoirs (II)

A l'attention de:

S.E le Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc, Monsieur Abdelilah Benkirane,
S.E le Procureur Général auprès du Royaume Uni, Monsieur Dominic Grieve,
Marrakech, Maroc

25 octobre 2013

Propositions pour accroître les performances en matière de recouvrement d'avoirs

Monsieur le Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc,
Monsieur le Procureur Général auprès du Royaume Uni,

A l'occasion du second Forum Arabe sur le Recouvrement des Avoirs qui aura lieu au Maroc du 26 au 28 octobre prochain, la Coalition UNCAC a le plaisir de vous présenter ses propositions visant à soutenir les efforts de recouvrement d'avoirs dans la région et au-delà, en espérant qu'elles sauront emporter votre soutien. La Coalition UNCAC est un réseau de plus de 350 organisations de la société civile issues de plus de 100 pays. Elle a vocation à promouvoir la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies Contre la Corruption (CNUCC).

Avec le Printemps arabe, le recouvrement d'avoirs est devenu une problématique centrale au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, que ce soit en Egypte, en Libye, en Tunisie ou au Yémen. Depuis trop longtemps, en différents endroits du monde arabe, des citoyens sont privés de leurs richesses nationales. Il est légitime qu'ils revendiquent aujourd'hui le rapatriement de ces avoirs. La communauté internationale a ici l'occasion de démontrer concrètement son engagement en faveur du retour des avoirs volés aux pays arabes.

Nous sommes convaincus qu'un certain nombre de mesures en lien avec celles prévues par la Convention des Nations Unies Contre la Corruption sont nécessaires pour lever les obstacles au recouvrement d'avoirs. Le document ci-joint, préparé en vue de la 5^e Conférence des Etats parties à la Convention qui se tiendra à Panama en novembre 2013 indique les domaines où il convient d'agir en priorité.

Les propositions avancées par la Coalition s'appuient sur les dispositions de la CNUCC ainsi que sur les leçons tirées de précédentes affaires de recouvrement d'avoirs. Elles visent à accroître les performances en matière de recouvrement d'avoirs à travers quatre mesures phares : (1) l'engagement proactif de poursuites; (2) l'octroi de dommages et intérêts; (3) l'échange d'informations; (4) la transparence et la

responsabilité. Ces quatre mesures, qui figurent aux points 12 à 15 de la déclaration de la Coalition, sont en effet essentielles pour parvenir à de réelles avancées en matière de recouvrement des avoirs.

Nous sommes convaincus que le travail du Forum Arabe pour le Recouvrement des Avoirs pourrait grandement bénéficier de la prise de décisions fortes lors de la 5^e Conférence des Etats parties, au Panama. La tenue de cette deuxième réunion du Forum au Maroc constitue une occasion unique de discuter les propositions de la Coalition, de les examiner en détail et – nous l’espérons – de les approuver. Ces propositions sont expliquées en détail dans le deuxième document joint à ce courrier.

Nous vous remercions pour le temps que vous voudrez bien consacrer à examiner les propositions de la Coalition UNCAC sur ces questions majeures. Nous vous serions reconnaissants de faire circuler ce courrier ainsi que les documents joints aux participants à la deuxième édition du Forum Arabe.

Nous vous prions d’agréer, Monsieur le Chef du Gouvernement du Royaume du Maroc, Monsieur le Procureur Général auprès du Royaume Uni, l’expression de notre très haute considération.



Vincent Lazatin
Président



Saad Filali Meknasso
Coordonnateur régional MENA

Deux pièces jointes :

Première pièce jointe

RENDRE LA CNUCC EFFICACE: DECLARATION DE LA COALITION EN VUE DE LA 5^e CONFERENCE DES ETATS PARTIES

Rappelant que la corruption affaiblit les institutions publiques et l'état de droit, qu'elle nuit à la libre concurrence, au climat des affaires et aux investissements privés, qu'elle entrave le développement durable et aggrave l'instabilité ;

Rappelant aux Etats parties leurs engagements en vertu de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) de promouvoir et de renforcer les mesures visant à prévenir la corruption et à la combattre plus efficacement, ainsi que leur obligation de veiller à la mise en œuvre de ces mesures ;

Considérant que, près de dix ans après l'adoption de la Convention, l'impunité reste de mise pour certaines infractions de corruption et que cette situation ne peut perdurer ;

La Coalition UNCAC invite les Etats parties à adopter des résolutions lors de la 5^e session de la Conférence des Etats parties, et le Groupe d'examen de l'application et les différents groupes de travail à présenter des rapports à la 6^e Conférence des Etats parties sur les points suivants:

Ratification

1. Exhorter les pays qui ne sont pas encore parties à la Convention d'entreprendre les démarches nécessaires pour le devenir sans plus attendre. En particulier, exhorter l'Allemagne et le Japon à respecter leur engagement pris dans le cadre du Plan d'action du G20 contre la corruption pour 2013-2014 de « montrer l'exemple » et de ratifier la CNUCC « dès que possible ».

Prévention

2. En accord avec le chapitre II de la CNUCC, en particulier ses articles 5(1), 9, 10 et 13, rappeler aux Etats parties que l'accès à l'information est un élément essentiel dans la prévention de la corruption et les appeler à adopter et à mettre en œuvre de législations exhaustives en matière d'accès à l'information.
3. En accord avec l'article 12 (c) de la CNUCC, et en s'appuyant sur la Résolution 4/4, appeler à la collecte d'informations relatives à l'identité des bénéficiaires ultimes *via* la mise en place de registres publics nationaux des entreprises et des fiducies mis à jour. En plus des exigences liées à la tenue d'un tel registre, demander la mise en place pour les prestataires de services, notamment les avocats et les agences de création de sociétés ou de fiducies, d'obligations de vigilance vis-à-vis de leurs clients, notamment celles consistant en l'identification du bénéficiaire ultime.
4. En accord avec l'article 12(d) de la CNUCC, demander au Groupe de travail sur la prévention d'organiser une réunion d'experts pour discuter de lignes directrices relatives aux mesures de prévention à mettre en place et aux sanctions à adopter en matière de corruption dans l'attribution de prêts, de subventions et de licences commerciales.

5. En accord avec, entre autres, l'article 14 de la CNUCC, prier les Etats parties de publier des informations sur les personnes politiquement exposées au moyen de registres publics nationaux et d'imposer à leurs personnes politiquement exposées, à tous les niveaux de l'administration, de remplir des déclarations de patrimoine exhaustives et de les rendre publiques. Inviter également les organismes de régulations bancaires et financiers des Etats parties à exiger des banques qu'elles intègrent les risques de corruption dans leurs programmes d'évaluation des risques.

Incrimination, détection et répression

6. En accord avec l'article 33 de la CNUCC, demander l'ONUSC de préparer un rapport thématique et des lignes directrices sur la protection des lanceurs d'alerte.
7. En accord avec les articles 15, 16, 18, 23 et 26 de la CNUCC, prier l'ONUSC d'organiser des discussions d'experts portant sur la responsabilité des sociétés-mères pour les agissements de leurs filiales et de leurs agents, ainsi que sur les expériences en matière d'application des dispositions pénales relatives aux paiements versés aux partis politiques et aux organisateurs des campagnes électorales dans le but d'influencer les décisions des agents publics.
8. En accord avec les articles 26(4) et 30(1) de la CNUCC, mandater l'ONUSC pour travailler avec les Etats parties au développement de lignes directrices communes en matière de règlement à l'amiable des affaires de corruption. Ce type de règlement devrait, entre autres : (i) n'être conclut qu'en cas de reconnaissance de culpabilité (ii) être assorti de la publication de l'accord, de sa justification et des détails de l'exécution de l'accord ; (iii) faire l'objet d'un débat judiciaire et d'une approbation par les tribunaux ; (iv) prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives qui dépassent le profit estimé de l'acte répréhensif; (v) prévoir une compensation pour les personnes affectées par l'acte répréhensif, y compris pour les victimes dans d'autres pays ; (vi) mettre les preuves collectées à la disposition des autorités des autres pays concernés; (vii) dans les cas où l'accord est signé avec une entreprise, laisser ouverte la possibilité d'engager des poursuites à l'encontre d'individus, sans que leur employeur ne puisse contribuer au paiement de leur amende.
9. En accord avec l'article 30(2) de la CNUCC, inviter les Etats parties à faire en sorte que l'immunité des agents publics soit strictement limitée et qu'il y ait des procédures transparentes et efficaces pour suspendre l'immunité d'un agent public ainsi que pour empêcher qu'un individu puisse invoquer son immunité dans le but d'échapper à des poursuites pour corruption. Prier également le Groupe d'examen de l'application de s'appuyer sur le rapport thématique de l'ONUSC pour développer, en consultation avec un groupe d'experts, des normes encadrant l'immunité des agents publics, lesquelles devront être approuvées par la 6^e Conférence des Etats parties.
10. En accord avec les articles 34 et 35 de la CNUCC sur les conséquences d'actes de corruption et la compensation des victimes, inviter les Etats parties à s'assurer que ces articles ont été mis en œuvre dans leur intégralité en prévoyant notamment la reconnaissance des actions d'intérêt public.
11. En accord avec l'article 36 de la CNUCC, appeler les Etats parties à garantir l'indépendance opérationnelle des instances chargées d'appliquer la loi et à leur allouer les ressources

nécessaires. Il est également souhaitable que les Etats parties garantissent l'indépendance et le financement de l'appareil judiciaire, conformément à l'article 11 de la CNUCC.

Recouvrement d'avoirs

12. Appeler les Etats parties à refuser d'abriter les produits de la corruption en se dotant de dispositifs juridiques leur permettant d'engager une procédure judiciaire en l'absence d'une requête provenant d'un autre pays.
13. En accord avec les articles 35, 53(b) et 57(3)(c) de la CNUCC, appeler les Etats parties à reconnaître les dommages causés par la corruption et à garantir l'indemnisation des Etats lésés. En accord avec les articles 53 et 56, appeler les Etats parties à faciliter le recouvrement direct des avoirs en informant les Etats lésés de leur droit à demander des dommages et intérêts ou à revendiquer la propriété d'avoirs dans le cadre de toute procédure ou de tout règlement liés à des faits de corruption.
14. Rappeler aux Etats parties que le recouvrement d'avoirs peut constituer une source importante de financement pour le développement et mandater des organisations internationales comme l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) pour travailler avec les Etats parties afin de faire en sorte que la restitution des avoirs telle que prévue par l'article 57 de la CNUCC ainsi que l'utilisation de ces derniers se déroule de manière transparente et responsable, conformément à l'article 9 de la Convention.
15. Sur la base des articles 53 à 57 de la CNUCC et de la Résolution 4/4, inviter les Etats parties à mandater l'ONUDC et StAR pour élaborer des lignes directrices sur les points évoqués aux paragraphes 12 à 14 ci-dessus d'ici la 6^e Conférence des Etats parties.

Processus d'examen de la CNUCC

16. En accord avec les alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'article 63 de la CNUCC, ajouter un dispositif de suivi des recommandations formulées à l'occasion des examens de pays. Ce dispositif devra prévoir la participation de la société civile.
17. Etablir un second cycle du processus d'examen de la CNUCC transparent et ouvert comprenant des visites de pays, la participation de la société civile, ainsi que la publication des rapports d'examen de pays dans leur intégralité, de la liste des points de contact et des calendriers d'examen de pays à jour. Confirmer également que les articles 2 et 17 du règlement intérieur de la Conférence des Etats parties autorisent les organisations de la société civile à participer aux réunions du Groupe d'examen de l'application et de tout groupe de travail sur la CNUCC.

Procédures complémentaires

18. En accord avec l'article 63(7) de la CNUCC, prier le Groupe d'examen de l'application de préparer, pour la 6^e Conférence des Etats parties : (1) des termes de références pour l'établissement d'une procédure de communication et de signalement en cas de non-respect grave des dispositions de la CNUCC ou d'absence d'application effective de ces dispositions ; (2) un rapport sur l'opportunité et la faisabilité de mettre en place d'une autorité internationale de lutte contre la corruption.

Deuxième pièce jointe

Explication des propositions 12 à 15 de la déclaration de la Coalition UNCAC

Proposition 12 : ENGAGEMENT PROACTIF DES POURSUITES

Une des principales questions qu'a soulevées le Printemps arabe est la suivante : pourquoi les pays qui abritaient des avoirs volés ont-ils attendu la chute des gouvernements en place – en Egypte, en Tunisie ou en Libye - pour geler ces avoirs et engager des poursuites à l'encontre des responsables ? Pourquoi ces pays n'ont-ils pris aucune mesure avant la chute des gouvernements concernés, alors même que chacun sait que plus on attend, plus il devient difficile de recouvrer des avoirs volés ?

Il ne fait aucun doute que le recouvrement d'avoirs est particulièrement complexe en l'absence de coopération judiciaire de l'Etat spolié. L'expérience montre néanmoins qu'il est possible d'agir si un certain nombre d'outils juridiques sont mis en place. C'est d'ailleurs ce que confirme une publication récente de la Banque mondiale et de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), qui indique que «[les bailleurs de fonds] ayant réussi à restituer des avoirs volés ont engagé eux-mêmes les poursuites nécessaires ». En d'autres termes, ils ont pris spontanément l'initiative d'engager des poursuites, au lieu d'attendre une hypothétique demande d'entraide judiciaire¹.

Les Etats doivent mettre en place les conditions juridiques leur permettant d'agir directement dans le cas où des informations crédibles indiqueraient que des avoirs détenus sur leur territoire pourraient provenir d'activités de corruption. Il convient pour cela, entre autres, d'élargir le champ des infractions susceptibles de tomber sous le coup du blanchiment d'argent, de mettre en place des systèmes de confiscation sans condamnation préalable et d'établir des présomptions au soutien des procédures.

Proposition 13 : DOMMAGES ET INTERETS

A ce jour, il est rare que les Etats spoliés reçoivent une compensation pour les dommages causés par la corruption. Ceci est contraire aux dispositions de l'UNCAC. Dans le contexte du recouvrement d'avoirs, la convention n'établit en effet pas de distinction entre les dommages et intérêts et les biens volés ou détournés. Dans les deux cas, il s'agit d'avoirs devant être restitués aux pays d'où ils proviennent. Il est dès lors souhaitable d'inviter les Etats à respecter les dispositions de la CNUCC en la matière.

Proposition 14 : ECHANGE SYSTEMATIQUE D'INFORMATIONS

Bien qu'essentielles pour permettre aux Etats d'engager des procédures de recouvrement, les informations sur les affaires en cours ne sont le plus souvent pas aisément accessibles aux autorités judiciaires des autres pays. La Coalition UNCAC estime que cette difficulté peut être surmontée par la mise en place d'une obligation d'échange systématique d'informations – une telle obligation s'appuyant sur les dispositions de la CNUCC.

Proposition 15 : TRANSPARENCE ET RESPONSABILITE

L'UNCAC comporte des dispositions spécifiques concernant les modalités de restitution des avoirs (article 57). D'autres dispositions plus générales de la Convention, telles que l'article 9, énoncent un impératif de transparence et de responsabilité, qui vaut pour le recouvrement d'avoirs. Les précédentes expériences en matière de recouvrement d'avoirs ont clairement montré que ces principes sont fondamentaux pour garantir la crédibilité du processus de recouvrement dans son ensemble.

ⁱ Source: Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments: A Progress Report and Recommendations for Action: the StAR Initiative and the OECD (2011).