



ÉDITORIAL

S'assurer du respect des engagements pris : un enjeu essentiel.

Dans le champ de la lutte contre la corruption et le blanchiment, comme dans d'autres domaines de l'action publique et de la vie économique, la crédibilité passe par le respect des engagements que l'on a souscrits. De ce point de vue, la signature de conventions internationales, dans le cadre des Nations unies, de l'OCDE, de l'Union Européenne, doit impérativement être assortie de la mise en place de mécanismes de surveillance efficaces.

La convention de l'OCDE de 1997 l'a prévue, au travers d'un système d'examen périodique de chacun des pays signataires par des pairs, avec l'appui et des moyens fournis par le secrétariat de l'organisation ainsi que de la publication d'un rapport annuel d'évaluation. Le Conseil de l'Europe applique une procédure analogue au titre du GRECO. Quant aux Nations unies, la deuxième conférence des Etats parties qui se tiendra début 2008 doit définir la méthode et les moyens permettant de contrôler la mise en œuvre effective des dispositions de la convention contre la corruption signée à Mérida*.

Transparency International a adressé aux organisations internationales concernées des propositions précises en vue de conforter les procédures d'examen et de surveillance mutuelle : collecte de l'information pertinente, indicateurs à retenir, consultation des acteurs de la société civile... Notre organisation publie d'ailleurs ses propres rapports d'évaluation, comme elle vient de le faire en juillet dernier pour la convention de l'OCDE**.

Nous encourageons également les entreprises, qui ont souscrit des engagements volontaires, dans le cadre du « Pacte global » des Nations unies par exemple, à fournir des éléments de preuve et des résultats attestant du caractère effectif de leur engagement à agir contre la corruption.

L'une des missions essentielles impartie à Transparency International, organisation non gouvernementale indépendante et libre d'intérêt vis-à-vis de quiconque, est d'être un « tiers de confiance » garant vis-à-vis de la communauté internationale du respect des engagements de transparence et d'intégrité pris par les uns et par les autres. Pour ce faire, nous devons constamment veiller, avec nos partenaires, à améliorer la qualité de nos outils d'information et d'évaluation.

Daniel Lebègue – Président de TI-France

*Lire à ce propos le communiqué de presse de TI : « La Convention des Nations Unies contre la corruption doit disposer d'un mécanisme de suivi efficace », 28 août 2007, www.transparency.org

** Voir l'article page 6

Dans ce numéro

Dossier – Restitution des biens mal acquis : les procédures à la loupe.....p 1

- Introduction : « De l'importance de la mobilisation citoyenne pour le recouvrement des biens mal acquis »...p 1

- « Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales » : rapport du CCFD.....p 2

- Procédures récentes.....p 3

- Gel, confiscation, restitution : ce que disent les textes internationaux.....p 4

- Trois associations portent plainte contre des dirigeants africains : interview de William Bourdon, président de l'association Sherpa.....p 4

International

- Rapport de progrès de TI sur la convention OCDE :

Les grands pays exportateurs continuent à corrompre des agents publics étrangers.....p 6

Victimes de la corruption

- ALAC : TI élargit son action au soutien juridique des victimes de la corruption.....p 6

Actualité judiciaire.....p 7

Brèves

- International, France.....p 7

- Blanchiment.....p 8

A lire, agenda.....p 8

DOSSIER

Restitution des biens mal acquis : les procédures à la loupe

Introduction

De l'importance de la mobilisation citoyenne pour le recouvrement des biens mal acquis

La restitution des avoirs détournés est l'un des enjeux fondamentaux de la lutte contre la corruption. Cette procédure doit résonner comme une menace aux oreilles des cercles dirigeants afin que cessent les détournements de fonds publics.

L'adoption d'instruments internationaux dans ce sens témoigne de la reconnaissance progressive de cet enjeu. Pourtant, les processus de recouvrement menés à leur terme restent très rares. Manque de volonté politique de la part des gouvernements spoliés, insuffisance de la coopération internationale, complexité des procédures. Les explications sont multiples.

Devant tel paradoxe, la mobilisation de la société civile est essentielle. Depuis 2001, la question du rapatriement des avoirs détournés est l'une des priorités de Transparency International. De même que TI se bat pour le bon usage de

l'aide internationale, le retour dans le pays d'origine des biens spoliés doit être mis à profit pour le développement de ces Etats. En aucun cas, la restitution ne doit fournir l'occasion aux nouveaux dirigeants de répéter les travers de leurs prédécesseurs. Dans ce contexte, le lancement en septembre de l'initiative de la Banque Mondiale et des Nations Unies « Stolen Asset Recovery »* est largement salué par TI.

Aux Etats occidentaux, terres d'accueil des biens mal acquis, il est demandé d'honorer leurs engagements et d'accéder aux demandes d'entraide judiciaire. C'est tout l'objectif du rapport de progrès de TI sur la mise en œuvre de la convention OCDE. Ou encore de son plaidoyer en faveur du suivi de l'application de la convention des Nations unies de 2003.

* Voir encadré page 3

Le Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD) a publié en mars dernier une étude, élaborée par Antoine Dulin, intitulée « Biens mal acquis... profitent trop souvent ».

Faisant écho à l'« Appel pour une autre relation entre la France et l'Afrique » à l'intention des candidats à l'élection présidentielle française, le rapport révèle le paradoxe entre l'importance des biens mal acquis et la faiblesse des montants saisis et restitués.

Basé sur un recoupement de sources officielles et journalistiques, elle constitue un appui solide à la plainte déposée par Sherpa, Survie et la Fédération des Congolais de la Diaspora à l'encontre de chefs d'Etat africains. William Bourdon reviendra dans la deuxième partie de ce dossier sur cette initiative.

L'intégralité du document est téléchargeable sur le site internet du CCFD : www.ccfid.asso.fr

Rapport du CCFD

« Biens mal acquis... profitent trop souvent.

La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales »

Définition : Les biens mal acquis sont définis comme le « produit d'activités délictueuses ou criminelles, il s'agit d'enrichissement illicite, c'est-à-dire de l'augmentation substantielle des biens d'un agent public ou de toute autre personne que celui-ci ne peut justifier au regard de ses revenus. »

Tout en dénonçant le rôle joué par les pays occidentaux et les institutions financières internationales, **le rapport se concentre sur les régimes autoritaires des pays du Sud.** Les actes de corruption représentent en effet un enjeu majeur pour le développement de ces Etats. Facteur explicatif du niveau d'endettement de nombreux Etats, il entache le bon fonctionnement de la démocratie en favorisant le maintien des élites au pouvoir.

Etat des lieux

L'estimation exacte du montant global des biens mal acquis est difficile à élaborer en raison de leur transit par des paradis fiscaux et judiciaires (Pfi) et autres mécanismes de blanchiment d'argent. Selon le rapport, **le total des avoirs détournés par les dirigeants de 29 régimes corrompus s'établirait entre 100 et 180 Md USD.** Bien que les faits de corruption à l'origine de ces détournements soient connus, la restitution des avoirs illicites est un processus rarement mis en œuvre. Au total, **seulement 4 Md USD ont été restitués** à l'issue de 7 procédures de recouvrement. Les fonds gelés s'élèvent à 2,7 Md USD.

Le document décrit en détail les différentes procédures de restitution actuelles et passées. Celles-ci sont lancées uniquement à l'encontre de dictateurs déchus. Le rapport fait toutefois état des présomptions pesant sur des dirigeants en exercice, dont Omar Bongo et Denis Sassou-Nguesso*.

La plus importante procédure de

restitution est celle relative à Saddam Hussein avec plus de 2,5 Md USD restitués en 2004 sur les 10 à 40 Md USD d'avoirs détournés. Les procédures de restitution concernant l'ex-dirigeant philippin Marcos – 658 M USD restitués en 2003 à l'issue de 17 années de procédures – et le nigérian Abacha – 754 M USD sur les 3 à 5 Md USD détournés – sont les deux autres plus importantes. Parmi les autres procédures intentées, on retrouve celles à l'encontre de Traoré au Mali, de Dos Santos en Angola, de Fujimori au Pérou et Lazarenko en Ukraine. Sur ces 7 procédures, seule celle intentée contre le dictateur malien Traoré est terminée.

Neuf autres actions judiciaires sont en cours : Duvalier en Haïti, Mobutu en République Démocratique du Congo, Bhutto au Pakistan, Pinochet au Chili, Taylor au Libéria, Nazarbaev au Kazakhstan, Carlos et Raul Salinas au Mexique, Arap Moi au Kenya et Suharto en Indonésie.

Limites à la restitution des biens mal acquis

Par l'analyse de ces diverses affaires, l'étude met en lumière la faiblesse des sommes restituées par rapport aux montants réellement détournés. Les processus de restitution sont confrontés à de nombreux facteurs de ralentissement. En marge de difficultés causées par une insuffisance de moyens techniques et financiers, des obstacles particuliers apparaissent à chaque étape :

- Identification des fonds : transit par des Pfi, opacité des systèmes financiers, nouvelles technologies ;

- Gel, saisie et ouverture d'une procédure : absence d'harmonisation des systèmes juridiques ;

- Absence de procédure standard de restitution : frictions entre les Etats concernés, réclamations concurrentes sur les mêmes avoirs, désaccords lorsque la restitution est soumise à des conditions d'utilisation ou qu'elle fait l'objet d'un intermédiaire.

Rôle de la communauté internationale

L'adoption d'instruments de lutte contre la corruption et le lancement de procédures de recouvrement depuis le début des années 1990 résultent d'un changement d'attitude de la communauté internationale. Cette évolution est principalement motivée par la prise de conscience des liens étroits existant entre la corruption, les détournements de fonds, le blanchiment et le financement de la criminalité internationale et du terrorisme.

Sur le sujet de la restitution, le rapport indique que **les progrès les plus significatifs ont été réalisés sous l'impulsion des Nations unies et du G8.** Les Nations unies ont commencé à traiter la question de la corruption au début des années 1990. Les premières conventions qui font référence à la restitution des produits du crime sont la *Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes* de 1988 et la *Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée* adoptée en 2000. Une évolution majeure est apportée avec

la **Convention des Nations unies contre la corruption** (UNCAC ou Convention de Mérida) adoptée le 31 octobre 2003. Il s'agit du premier instrument juridique multilatéral contraignant en matière de lutte contre la corruption. Le recouvrement des avoirs est érigé en principe fondamental du droit international.

Le G8 commence à aborder la question des avoirs illicites en 2000. Ce n'est toutefois qu'à partir de l'adoption de la Convention de Mérida que le G8 proposera des mesures concrètes pour la restitution des avoirs. En dépit de ces divers engagements, seuls 4 pays du G8 ont ratifié l'UNCAC (France, Royaume-Uni, Russie, Etats-Unis).

Concernant les organisations régionales, plusieurs d'entre elles se sont engagées dans la lutte contre la corruption. En revanche, seule la **Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée par l'Union Africaine** en 2003 consacre un article à la restitution.

Ambivalence des Etats

En dépit de ces conventions, le rapport du CCFD rappelle que le recouvrement des avoirs détournés est fortement tributaire du bon vouloir des Etats. Chaque pays dispose d'une procédure différente et peut décider d'accéder ou non aux demandes d'entraide judiciaire. L'évolution de ces dernières années et l'engagement dans la lutte contre la corruption est à mettre en parallèle avec le fait que les pays du Nord ont une lourde responsabilité dans les processus de détournement des fonds publics des pays du Sud. Pour l'auteur, le changement d'attitude de certains pays s'explique aussi par leur volonté d'améliorer leur réputation.

Un Etat, **la Suisse**, se distingue particulièrement par son engagement en faveur du recouvrement des avoirs illicites. Depuis le milieu des années 1980, elle est devenue le leader mondial des processus de restitution et détient la majorité des fonds actuellement gelés. Son expérience a d'ailleurs largement inspiré la Convention de Mérida.

Autres pays cités en comparaison :

- **La France**. Bien qu'elle ait ratifié la plupart des instruments régionaux et internationaux de lutte contre la corruption, la France est peu impliquée dans les procédures de saisie des biens mal acquis des dirigeants de régimes corrompus.

- **Le Royaume-Uni**. La complexité du système judiciaire et l'obligation d'avancer des preuves tangibles expliquent le fait que cet Etat n'ait

procédé qu'à très peu de restitutions, celle de Saddam Hussein notamment. Dans le cas Abacha, il a fallu attendre un an et demi pour que la Haute Cour de Justice exige le gel des comptes, sommes toujours pas restituées.

- **Les Etats-Unis**. Ils ont répondu à certaines demandes d'aide pour lutter contre la corruption d'agents publics étrangers (cas Lazarenko, restitution de 20 M USD au Pérou en 2002). Aucune action n'a en revanche été entreprise contre les dictateurs d'Amérique centrale comme les frères Salinas.

L'étude insiste sur le fait que, malgré les progrès effectués, de nombreux pays, dont ceux précédemment cités, hébergent encore les biens de régimes corrompus. Des Etats clairement impliqués dans des affaires de corruption (Liechtenstein, Luxembourg, territoires battant pavillon britannique, français ou américain) ne se sont nullement engagés à coopérer afin de mettre fin à ces activités.

Mobilisation de la société civile

L'engagement des Etats en faveur de la lutte contre la corruption et les avancées en matière de restitution doivent beaucoup à la mobilisation de multiples ONG du Nord et du Sud.

Le rapport met en avant l'action de Transparency International (TI) qui a porté le plus loin la question du recouvrement des avoirs illicites. Depuis la fin des

années 1990, de nombreux réseaux internationaux et associations se mobilisent également en faveur de la restitution des biens mal acquis.

Dans quelques pays du Sud, des coalitions d'organisations issues de la société civile ont joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de procédures de recouvrement. Elles ont milité pour une bonne utilisation des fonds restitués (Pérou, Philippines), voire ont participé au processus de recherche sur l'origine des fonds détournés (Indonésie, Philippines). Concernant les pays du Nord, la mobilisation est surtout perceptible en Suisse (Déclaration de Berne en 2002 dénonçant les activités de la place financière suisse, coalition Abacha pour une bonne utilisation des fonds détournés). Des coalitions *ad hoc* se sont également formées, spécifiques à chaque procédure de restitution.

En guise de conclusion, le rapport appelle au renforcement de la mobilisation internationale, principal moyen d'après lui de faire évoluer la situation. Aujourd'hui, la principale revendication des ONG concerne la mise en place d'un instrument de suivi de l'UNCAC afin d'assurer la mise en œuvre des mesures prévues par la convention. La mise à disposition des Etats spoliés d'une assistance technique apparaît par ailleurs indispensable pour remédier aux lenteurs qui entravent les processus de restitution.

* Lire l'interview de W. Bourdon en page 4

Procédures en cours

Le Cameroun offre l'occasion de mettre en pratique les déclarations de bonne volonté de certains Etats. En juin dernier, l'ancien directeur général du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM), Emmanuel Gérard Ondo Ndong, a été condamné à 50 ans de prison, pour avoir détourné à lui seul 16,7 millions d'euros. Le tribunal camerounais ayant également prononcé la saisie et la confiscation de ses biens, une demande d'entraide a été adressée à la France et la Suisse. Reste à savoir si ces Etats y donneront effectivement suite...

La Grande-Bretagne serait-elle en train de se réveiller ? Seul pays à avoir ordonné le gel des comptes de l'ex-dirigeant kenyan Arap Moi – soit 1 milliard de dollars –, le Foreign Office a vigoureusement critiqué, début septembre, la mauvaise volonté du gouvernement kenyan dans l'enquête diligentée par les autorités britanniques. Tout en se déclarant disponible pour aider au rapatriement des biens mal acquis, Londres a rappelé que le concours des gouvernements africains était indispensable pour le succès des opérations. En juin, la Haute Cour de Londres avait déjà ordonné le gel des biens estimés à 2 M USD de l'ex-président zambien Frederick Chiluba, jugé coupable en mai dernier de détournement.

Nouveaux succès pour la mobilisation citoyenne suisse. Le gel des comptes suisses de l'ancien dictateur haïtien Jean-Claude Duvalier, accusé d'avoir détourné plus de 100 millions de dollars, est reconduit pour une année supplémentaire. Comme des ONG suisses l'ont rappelé dans un appel au Premier ministre haïtien en juillet 2007, le lancement de procédures judiciaires contre Duvalier reste encore à obtenir pour assurer la restitution ultérieure des fonds gelés. Courant juillet, la présidente de la Confédération helvétique, Micheline Calmy-Rey, a par ailleurs annoncé que son pays était disposé à restituer à la RDC les avoirs de l'ex-dictateur Mobutu Sese Seko, soit 4,8 M EUR jusqu'à présent gelés en Suisse.

Gel, confiscation, restitution : ce que disent les textes internationaux

- ❑ **ONU : Convention des Nations unies contre la corruption (2003)**
Chapitre V, art. 51: Le recouvrement des avoirs est érigé en **principe fondamental** de la convention.
- ❑ **OCDE : Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997)**
Article 3: Possibilités de saisie et de confiscation. **Aucune disposition concernant la restitution.**

Instruments régionaux :

- ❑ **Union Africaine : Convention sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)**
Article 16: Confiscation et saisie des moyens et des produits de la corruption. Il encourage les Etats à adopter des **mesures législatives pour le rapatriement des produits de la corruption.**
- ❑ **Organisation des Etats américains : Convention contre la corruption (1996)**
Article 15 : Assistance mutuelle pour l'identification, le gel, la confiscation et la saisie des biens obtenus par la commission d'infractions et du produit de ces biens. **Aucune disposition concernant la restitution.**
- ❑ **Union Européenne :**
 - Lutte contre le blanchiment: mesures pour faciliter l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime (**action commune 98/699/JAI** complétée par la **décision-cadre 2001/500/JAI, décision-cadre 2005/212/JAI** relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime).
 - Principe de la reconnaissance mutuelle : extension de ce principe aux décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve (**décision-cadre 2003/577/JAI**) et à l'exécution des décisions de confiscation (**Décision-cadre 2006/783/JAI**).
- ❑ **Conseil de l'Europe :**
 - **Convention pénale sur la corruption (1999)**
Article 26: Elargissement – implicite – du cadre de la coopération judiciaire à la saisie, à la confiscation et à la restitution des produits de la corruption.
 - **2^{ème} protocole additionnel à la Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale (2001)**
Article 12 sur la restitution. **Cette convention ne crée aucune obligation.**

Lancement par la Banque Mondiale et l'ONU de l'initiative « Stolen Asset Recovery » (StAR)

Programme d'assistance aux pays en développement (PED) pour localiser et rapatrier les avoirs illicites, il doit permettre de renforcer leurs institutions judiciaires et s'assurer que les fonds restitués sont utilisés au profit de projets de développement.

Ce programme fait suite à la publication du rapport *Stolen Asset Recovery Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan*. Selon celui-ci, la circulation transfrontalière du produit d'activités criminelles, de faits de corruption et de fraude fiscale s'établit entre 1 000 et 1 600 Md USD par an. Le montant des pots-de-vin perçus par des fonctionnaires de PED et d'économies en transition est quant à lui estimé entre 20 et 40 Md USD par an, soit l'équivalent de 20 à 40% de l'aide publique au développement.

Tout en saluant cette initiative, Huguette Labelle, présidente de TI, a rappelé que son succès ne pourra être pleinement assuré sans la ratification par tous les Etats de la Convention des Nations Unies contre la corruption. La Suisse s'est déjà déclarée prête à collaborer, en assurant notamment le partage de son expérience en la matière.

DOSSIER : Trois associations portent plainte contre des dirigeants africains

Interview de William Bourdon, avocat et président de Sherpa

« Il faut mettre fin à l'impunité des dirigeants »

Le 27 mars dernier, trois associations, Sherpa, Survie et la Fédération des Congolais de la Diaspora (FCD) ont déposé une plainte auprès du Tribunal de Grande Instance de Paris pour « recel de détournement de biens publics et complicité » à l'encontre de dirigeants africains. Le 18 juin, le Parquet de Paris annonçait l'ouverture d'une enquête préliminaire concernant les biens détenus par le Président gabonais Omar Bongo et le Président congolais Denis Sassou Nguesso. Retour sur cette initiative sans précédent avec les explications de William Bourdon, président de Sherpa.

LLT : Sherpa, Survie et FCD ont déposé en mars dernier une plainte pour « recel de détournement de biens publics et complicité » contre des chefs d'Etats africains, une initiative saluée par TI (France). M. Bourdon, pouvez-vous tout d'abord nous expliquer sur quelle logique judiciaire repose votre démarche ?

La plainte que nous avons déposée repose uniquement sur le droit pénal français avec les articles du code pénal 432-15 et 321-1 sur le recel de détournement de biens publics et l'article 121-6 et 121-7 pour le chef de complicité.

Pleinement conscients que les détournements ont été

effectués, tout ou en partie, à l'étranger, nous faisons porter la plainte sur le délit de recel, infraction commise en France. Le détournement de fonds publics pourrait également être envisagé.

LLT : Le rapport du CCFD sur les biens mal acquis dresse un panorama des biens illicites que détiendraient Omar Bongo et Denis Sassou Nguesso. Est-ce sur ces informations que vous basez vos présomptions ?

Sur cette étude, mais pas seulement. Notre approche est empreinte d'un grand professionnalisme. C'est une nécessité dans ce dossier extrêmement sensible. Notre plainte s'appuie sur des présomptions issues de rapports d'institutions financières et d'investigations

menées par des associations.

Nous ne sommes pas les premiers à nous intéresser aux cas de Denis Sassou Nguesso et de Omar Bongo. Déjà en 1998, une tentative de blocage des comptes suisses de ce dernier fut intentée, avant d'être bloquée pour cause d'immunité présidentielle. En 1999, c'est au tour des Etats-Unis de s'intéresser aux activités du président gabonais. Un rapport d'enquête du Sénat américain fait état de comptes secrets à la City Bank. Les soupçons portent sur 130 millions de dollars détournés entre 1985 et 1997.

Du côté de Sassou Nguesso, l'origine principale des fonds proviendrait du détournement de la rente pétrolière. Selon le FMI, 248 millions de dollars issus du pétrole n'ont pas laissé de traces dans la comptabilité nationale entre 1999 et 2002. Un rapport du FMI en 2001 dénonçait également l'affectation de fonds publics sur des comptes privés, autres que ceux du trésor public.

LLT : Quelle est l'étendue des biens incriminés ?

Là encore, nous disposons de très sérieuses présomptions. Les actifs immobiliers ou fonciers ont été achetés dans la plus grande opacité. Aujourd'hui, les propriétaires apparents ne sont pas les véritables propriétaires. Par ailleurs, la plupart des biens ont été achetés avant la mise en place de la législation TRACFIN. Mais il sera possible de déterminer avec précision qui a effectué les paiements.

On peut d'ores et déjà établir une liste plus ou moins exhaustive des biens détenus en France par les présidents gabonais et congolais. Omar Bongo détiendrait un hôtel particulier, plusieurs appartements à Paris et une propriété à Nice. Concernant Denis Sassou Nguesso, ses biens se composent d'un hôtel particulier dans les Yvelines et d'un appartement à Paris. De nombreux biens immobiliers appartiennent à ses proches.*

Il s'agit également de démontrer que le patrimoine immobilier français n'est pas un cas isolé. Le fait que ces dirigeants détiennent des biens de valeurs similaires dans plusieurs autres pays du globe montre bien que leurs revenus déclarés n'ont pas pu tout financer.

LLT : Une enquête préliminaire a été ordonnée le 18 juin 2007. Qu'attendez-vous de cette procédure ?

Cette annonce est une première étape pour nous. Cela signifie que notre plainte a été jugée recevable et fondée juridiquement. Ce que nous voulons maintenant c'est l'ouverture d'une instruction afin d'approfondir ce dossier et tirer toutes les conséquences qui s'imposent.

Des relevés cadastraux et l'analyse des actes notariés doivent permettre de déterminer l'identité des véritables propriétaires des biens. La plainte étant déposée pour recel, il s'agit de déterminer les personnes qui jouissent également des biens tout en ayant nécessairement connaissance de leur origine frauduleuse. L'enquête pourrait mettre à jour les détournements eux-mêmes, si tant est qu'il n'y ait pas prescription. Tout dépendra de l'interprétation de la législation. Le manque de traçabilité pourrait être invoqué pour étendre le délai de prescription. Une fois les indices de participation au recel mis à jour, les personnes mises en cause seront auditionnées.

LLT : On est donc en bonne voie ?

Dans un dossier sensible comme celui-ci, des obstacles apparaissent à chaque étape. Le principe d'immunité suscite certaines interrogations. Les proches des chefs d'Etats bénéficient de passeports diplomatiques lorsqu'ils se rendent à l'étranger. Ces documents sont d'ailleurs distribués comme des petits pains.

Il n'est cependant pas pensable que la plainte soit classée sans suite pour cause d'immunité. Selon nous, et le droit est de notre côté, le passeport diplomatique ne peut pas être une cause d'immunité en la matière.

Par ailleurs, un mouvement du droit international se dessine aujourd'hui qui remet en cause ce principe. Les juridictions internationales, et dans certains cas nationales, n'acceptent plus le principe d'immunité.

Cette même logique doit prévaloir concernant la criminalité financière. L'immunité diplomatique ne doit plus pouvoir être invoquée dans le cadre de participation à des délits financiers.

LLT : Où en est-on aujourd'hui ?

Nous travaillons actuellement à l'extension de la plainte à de nouveaux cas concernant d'autres personnes et d'autres pays. Là encore, une approche professionnelle prévaut. Cela ne concernera qu'un nombre limité de cas et pour lesquels des éléments tangibles existent.

Nous essayons par ailleurs de lancer une dynamique européenne. Il faudrait que d'autres pays européens reprennent la plainte pour les délits commis sur leur territoire.

LLT : L'initiative que vous avez lancée est complètement inédite. Qu'est-ce qui, selon vous, constitue l'intérêt principal de cette procédure ?

Notre initiative offre l'occasion à la France de traduire dans les faits ses engagements en faveur de la lutte contre la corruption et pour le rapatriement des biens détournés. Elle s'est clairement exprimée dans ce sens lors du sommet du G8 à Evian en 2003 et elle est le premier pays à avoir ratifié la convention des Nations unies contre la corruption.

Quel que soit le résultat de la procédure, le dépôt de cette plainte et l'ouverture d'une enquête préliminaire a le mérite de rappeler à quel point l'appauvrissement de l'Afrique et des Africains est aussi intimement lié à l'ampleur des détournements d'argent public.

Un autre objectif est de mettre en lumière le rôle néfaste des circuits financiers et l'importance des flux dans les actes de détournements de fonds.

LLT : Pour conclure, pouvez-vous nous dire comment les populations des pays mis en cause perçoivent votre initiative ?

Cette initiative est celle que beaucoup attendaient. La plainte a déclenché un afflux massif de messages de félicitations provenant d'Afrique, notamment de magistrats africains. Nous avons reçu de nombreux messages nous promettant de nous dévoiler, bien sûr anonymement, des informations complémentaires sur les délits incriminés.

Cet engouement est la marque de l'espoir suscité par cette démarche alors que, selon les textes conventionnels en vigueur aujourd'hui, les demandes d'entraide judiciaire ne peuvent provenir que des autorités des Etats spoliés et non de la société civile. Résultat, lorsque les dirigeants s'accrochent au pouvoir, ils sont intouchables. C'est sur cette défaillance du droit international que nous avons voulu réagir.

Propos recueillis par J. Terray et M. Savy

* Un recensement des biens de Denis Sassou Nguesso a été réalisé par un groupe de Congolais, disponible sur le site <http://congo-biensmalacquis.over-bloa.com>.

Rapport de progrès sur la mise en œuvre de la convention OCDE : Les grands pays exportateurs continuent à corrompre des agents publics étrangers.

Le dernier rapport de progrès de TI salue la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE par la France et pointe du doigt la Grande-Bretagne et le Japon

Le troisième rapport de progrès de TI sur la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales vient de paraître.

Basé sur des informations fournies par les experts nationaux de TI, le rapport examine la situation de 34 Etats sur les 37 signataires. Pour la première fois, il recense les principales affaires mettant en cause des entreprises multinationales dans les secteurs des hydrocarbures, des télécommunications et de la défense.

Bons points et mauvais élèves

Plus de la moitié des 34 signataires n'appliquent pas ou ne respectent pas leurs engagements. Parmi les huit principaux pays exportateurs, la Grande-Bretagne et le Japon sont notamment pointés du doigt.

L'arrêt de l'enquête sur BAE Systems par la Grande-Bretagne est fortement dénoncé. **En faisant passer les intérêts de la sécurité nationale avant l'interdiction de corrompre des agents étrangers,**

Londres crée un précédent particulièrement inquiétant.

Cette affaire révèle l'absence de réelle volonté politique, principal obstacle à l'application de la convention. De nombreux systèmes juridiques nationaux ne sont toujours pas conformes aux dispositions de la convention. Par ailleurs, le manque de ressources limite les possibilités d'investigations et de poursuites, de même que l'absence de programmes rigoureux de contrôle de conformité des entreprises.

A noter toutefois, la mise en œuvre significative de la Convention dans 14 pays, soit 6 de plus qu'en 2005 et 2 de plus qu'en 2006. Le rapport salue les progrès réalisés en Allemagne, en France, en Italie et aux Etats-Unis, 4 grands pays exportateurs à avoir engagé des poursuites à l'encontre de puissantes multinationales.

Recommandations

Plus qu'une simple évaluation, le

rapport de TI est également une source de propositions :

- Poursuite des évaluations par l'OCDE, notamment par des visites de terrain,
- Sensibilisation de l'opinion publique,
- Extension du champ d'application de la convention aux paiements de facilitation, à la corruption des partis politiques étrangers et aux versements effectués par des filiales situées en dehors de l'OCDE ,
- Appel à la signature de la Convention par d'autres pays, notamment les puissances émergentes telles que la Chine et l'Inde.

Pour garantir le succès de la convention, il s'agit enfin et surtout de renforcer la volonté de dénoncer les actes de corruption en simplifiant les procédures de dépôt de plainte et en protégeant les salariés qui donnent l'alerte.

Pour consulter l'intégralité du rapport :

www.transparence-france.org

ALAC : TI élargit son action au soutien juridique des victimes de la corruption.

Lancés en 2003 par les sections de TI de Bosnie Herzégovine, Macédoine et Roumanie, les *Advocacy and Legal Assistance Center* (« ALAC ») répondent à deux objectifs : 1/ donner les moyens aux particuliers d'agir en justice contre la corruption ; 2/ renforcer les cadres juridique et institutionnel de la lutte anti-corruption. Pour cela, les centres ALAC développent deux types d'activités : 1/ fourniture d'une assistance juridique aux particuliers ; 2/ actions de plaidoyer auprès des autorités réalisées à partir des informations recueillies au travers des cas d'espèce.

Après quatre ans d'existence, le bilan affiché est positif. ALAC convainc les bailleurs de fonds internationaux grâce notamment au soutien desquels 16 centres répartis dans 12 pays ont aujourd'hui pu être créés : Albanie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Bosnie Herzégovine, Croatie, République Tchèque, Moldavie, Monténégro, Pologne, Serbie, Slovaquie et Roumanie. Plus de 15 000 personnes ont déjà été accompagnées. Les systèmes ALAC constituent une évolution majeure de l'action de TI. Alors que depuis son origine, TI était principalement un réseau international de plaidoyer oeuvrant en direction des gouvernements et des organisations internationales, ils lui permettent d'élargir et renforcer son champ d'action pour intervenir directement et concrètement auprès des particuliers.

Les applications de ALAC varient selon les pays. La méthodologie standard développée par TI prévoit

toutefois la mise en place d'une hotline téléphonique, d'équipes de juristes qui traitent les demandes et nourrissent la base de données statistiques à partir de laquelle les actions de plaidoyer sont réalisées - cette base de données permet par exemple d'informer des autorités de contrôle que « n » plaintes d'origines différentes sur la période « t » ont mis en cause le même service de l'administration -, de campagnes de communication grand public - exemples de spots publicitaires en Roumanie et République Tchèque encourageant les particuliers à contacter si nécessaire les centres ALAC.

Les exemples d'intervention des centres ALAC sont très variés. En voici quelques-uns.

- Bosnie Herzégovine : soutien apporté à un musicien de la Philharmonie de Sarajevo qui a voulu contester le détournement d'une aide internationale destinée à la reconstruction de la salle de concert de la ville consécutive au conflit des années 90 en ex-Yougoslavie.

- Roumanie : soutien apporté à une personne de l'administration de protection de l'enfance licenciée sans motif après qu'elle eut dénoncé aux autorités de contrôle des fonctionnaires selon elle corrompus qui émettaient des faux dans le but de dissimuler des disparitions d'orphelins ; à ce jour cette personne n'a pas obtenu gain de cause mais elle continue à bénéficier de l'appui de TI Roumanie.

- Roumanie : soutien de propriétaires expulsés arbitrairement de leurs terrains alors que la construction de leurs logements était déjà à moitié achevée ; suite à l'action de TI Roumanie, ces propriétaires ont obtenu gain de cause et pu récupérer leurs biens.

- République Tchèque : les centres ALAC ont permis de mettre en lumière des malversations impliquant des hauts responsables (politique, d'administration de haut niveau).

ALAC a été lancé dans d'anciens pays de l'Europe communiste où la majorité des citoyens considèrent généralement avec fatalisme que la corruption fait partie intégrante de la vie quotidienne. Facilitée par la faiblesse des institutions, la corruption y a considérablement freiné le développement économique après la chute du communisme. Dans ces pays, le grand mérite des systèmes ALAC est de démontrer aux différentes composantes de la société (particuliers, médias, administrations) que la corruption n'est pas une fatalité et que, cas après cas, il est possible de faire respecter les droits des particuliers même les moins puissants en dépit de la faiblesse des systèmes juridiques. La visibilité médiatique de ALAC, développée par des campagnes de communication grand public, crée une pression sur les autorités et ainsi un contexte plus favorable aux réformes institutionnelles. Elle fait de plus probablement réfléchir à deux fois les fonctionnaires corrompus qui sentent que leur impunité peut être menacée.

France

• Propositions de lois du groupe Communiste, Républicain et Citoyen sur l'indépendance des élus par rapport au pouvoir économique

En juin, deux propositions de lois ont été déposées au Sénat afin de garantir l'indépendance vis-à-vis du pouvoir économique, d'une part du Président de la République et des membres du gouvernement, et d'autre part des parlementaires. Il s'agit de combler le vide juridique sur les avantages financiers ou en nature accordés aux décideurs politiques par des personnes morales – interdiction – et personnes physiques – obligation de déclaration des dons supérieurs à 4 600 euros. La loi de 1995 sur le financement de la vie politique ne s'applique en effet qu'aux campagnes électorales et aux partis politiques. Ces textes prévoient en outre de sanctionner les déclarations de patrimoine fausses ou inexactes.

International

• Préservatifs contrefaits en Afrique du Sud : quand la corruption peut tuer.

Fin août, une vaste affaire de contrefaçon de préservatifs a été mise au jour en Afrique du Sud. Au total, 20 millions de préservatifs de marque Zalatex, délivrés dans le cadre d'un programme de distribution gouvernemental, ont été retirés de la circulation « par mesure de précaution ». Trois employés du Bureau sud-africain des normes, soupçonnés d'avoir délivré des certificats de qualité à des produits défectueux en échange de pots-de-vin, ont été inculpés. Ils doivent comparaître devant la justice le 10 octobre prochain.

Actualité judiciaire Condamnations et relaxes

Philippines

- **Sept. 2007** : le tribunal anticorruption de Manille a condamné l'ex-président philippin Joseph Estrada à la prison à vie pour le détournement plusieurs millions de dollars. Les 87 M USD d'avoirs gelés devraient par ailleurs être restitués à l'Etat.

Chine

- **Juillet 2007** : Zhao Zhanqi, ancien responsable des transports de la province du Zhejiang, a été condamné à la prison à vie pour avoir perçu 820 000 USD de pots-de-vin.

- **Août 2007** : Liu Kui, ex-officiel en charge des transports dans la région autonome des Zhuang du Guangxi a été condamné à 15 ans de prison pour corruption et détournement de 17 000 USD. Par ailleurs, Zheng Shangjin, ancien chef de bureau provincial des Aliments et Médicaments, a été condamné à quatre ans de prison pour des pots-de-vin d'un montant supérieur à 66 000 EUR.

- **Sept. 2007** : Wang Yue, ancienne fonctionnaire du ministère du Commerce chinois, a vu sa peine de dix ans de prison confirmée en appel par un tribunal pékinois. Elle est ainsi condamnée pour avoir perçu des pots-de-vin d'une société immobilière en 1999 pour un total de 10 000 euros.

Taiwan

- **Juin 2007** : condamné pour détournement de fonds publics, Chao Chien-ming, gendre du président de la République Taiwanaise, a vu sa sentence passer en appel de 12 mois à 7 ans de prison assortie d'une amende de 915 000 USD. Son père a été condamné à 14 mois de prison supplémentaires et à une amende du même montant.

Corée du Sud

- **Sept. 2007** : la Haute Cour de Séoul a invalidé la peine de trois ans de prison à l'encontre de l'ex-patron de Hyundai Motor, Chung Mong-koo, condamné en février pour détournement de fonds et abus de confiance. Une simple peine avec sursis assortie à de travaux d'intérêt général lui a été infligée.

Nigeria

- **Juil. 2007** : reconnu coupable par un tribunal nigérian de détournement et de blanchiment de fonds publics, l'ex-gouverneur de l'Etat pétrolier de Bayelsa, Diepreye Alamiyeseigha, a été condamné à renoncer à l'essentiel de ses biens et à verser à l'Etat 1,7 million de livres sterling et 250 000 USD.

• Siemens : l'affaire prend de l'ampleur

Selon le *Wall Street Journal*, Siemens chiffrerait désormais le montant des paiements douteux à 1,6 Md EUR, un chiffre quatre fois plus important que ce qui avait été annoncé en décembre 2006. En plus de la division des télécommunications, celle des centrales électriques serait également impliquée dans des faits de corruption. Siemens a par ailleurs licencié 20 de ses salariés en Chine après avoir découvert des irrégularités dans ses activités.

Blanchiment

• Adhésion de la Chine au GAFI

A l'issue de la réunion plénière du GAFI (Groupe d'Action Financière) fin juin, la Chine est devenue le 34^{ème} membre de cette organisation de lutte contre le blanchiment. Un premier rapport évaluant les mesures anti-blanchiment prises par la Chine est paru fin août saluant les progrès réalisés tout en soulignant les lacunes subsistantes. Le rapport note que les condamnations pour blanchiment de capitaux sont très rares et s'inquiète de la non pénalisation de graves infractions telles que le financement du terrorisme. Autres limites, la législation anti-blanchiment ne concerne ni les avocats, ni les négociants en pierres précieuses, et aucun mécanisme empêche de traiter avec les pays dépourvus de dispositions anti-blanchiment.

• Saint-Martin et Saint-Barth : futurs paradis fiscaux ?

En juillet, Saint-Martin et Saint-Barthélémy ont accédé au statut de Collectivité d'Outre-Mer (COM) autonomes à la suite d'élections territoriales. Paris reste compétent en matière de droit social et de droit pénal, commercial et monétaire. Cette nouvelle autonomie laisse toutefois craindre la transformation de ces îles en paradis fiscaux et judiciaires. Déjà en 1999, un rapport remis au secrétaire d'Etat à l'Outre-mer mettait en lumière les dysfonctionnements existant sur le plan fiscal. Aujourd'hui, cette hypothèse est d'autant plus plausible qu'ils sont proches des autres paradis fiscaux des Antilles, de la Colombie et du Mexique. Unique garde-fou, les personnes ne pouvant justifier d'au moins cinq ans de résidence demeurent soumises à la loi française.

Agenda

• **Courant octobre** : lancement du nouveau site Internet de Transparence-International (France)

• **8-10 octobre** : 12^{ème} Forum sur le commerce international : « Business Engagement for governance » (Washington)

• **27-29 octobre** : Assemblée Générale Annuelle de Transparency International (Bali)

• **21 novembre** : conférence de l'OCDE (Rome) : « Le dixième anniversaire de la Convention Anti-Corruption de l'OCDE : son impact et ses réalisations »

• **5 décembre** : colloque PME organisé par UBIFRANCE sur l'éthique dans le cadre de l'assistance au développement à l'international des PME

• **6 décembre** : publication du Baromètre mondial de la corruption

• **9 décembre** : Journée mondiale de lutte contre la corruption

« **La Lettre de Transparence** » n°35 paraîtra en décembre 2007

• Tracfin au secours des déclarations de soupçon

Tracfin s'est dit prêt à aider les sociétés de gestion et de conseil à étayer leur déclaration de soupçon. Conjointement avec la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles et l'AMF, Tracfin va s'efforcer d'établir de bonnes pratiques afin de rendre plus compréhensible le contrôle exercé par ces autorités. Concernant les difficultés d'interprétation du seuil de déclaration fixé à 150 000 euros, une réflexion devrait être lancée dans les prochains mois.

• La déclaration de soupçon, conforme au droit à un procès équitable

Dans une décision du 26 juin, la CJCE a déclaré que l'obligation pour les avocats d'informer et de coopérer avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment restait conforme aux exigences d'un procès équitable. Cette obligation mise en place par la 2^{ème} directive blanchiment ne concerne cependant que la participation à certaines transactions financières ou commerciales énumérées par la directive. Les activités liées à une procédure judiciaire ne sont pas soumises à la déclaration de soupçon et les Etats membres sont libres d'imposer aux avocats la transmission d'informations sur leurs clients dans le cadre de procédures judiciaires. En revanche, le secret professionnel ne peut être invoqué lorsque l'avocat participe, directement ou indirectement, à des activités de blanchiment des capitaux.

A lire

• « **Traité des corruptions** », par Jean-Jacques Prompsy, Editions L'Harmattan, juin 2007

• « **18^{ème} rapport annuel du GAFI** », GAFI (Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux), 29 juin 2007, voir le site du GAFI www.fatf-gafi.org

• « **Transparency International Discussion Paper on Poverty, Aid and Corruption** », dossier sur le bon usage de l'aide internationale et le soutien aux Etats bénéficiaires dans leurs efforts anti-corruption, juin 2007, site de TI www.transparency.org/publications

La Lettre de Transparence

Publication trimestrielle de
Transparence-International (France)
2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois
Tel/Fax: 33 (0)1 47 58 82 08
transparence@free.fr
www.transparence-france.org
Directeur de la publication : Daniel Lebègue
Imprimerie LFT
7-9 avenue Faidherbe, 93 100 Montreuil

Bulletin d'abonnement à renvoyer à Transparence-International (France), 2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois.

Nom et prénom :

Adresse :

Tél :

E-mail :

Abonnement pour un an (4 numéros), en un chèque ci-joint à l'ordre de Transparence-International (France)

15 € version électronique / 20 € version papier (poste)

Signature :