



Assemblée générale

Distr. générale
10 février 2015
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-huitième session

Point 3 de l'ordre du jour

Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement

Flux financiers illicites, droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015*

Étude intérimaire effectuée par l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, Juan Pablo Bohoslavsky

Résumé

Les flux financiers illicites issus de la criminalité, de la corruption, de détournements de fonds et de l'évasion fiscale représentent de lourdes pertes de ressources pour les pays en développement, car ils réduisent le montant des recettes fiscales et les possibilités de fiscalité progressive, entravent le développement et l'état de droit, aggravent la pauvreté et les inégalités et nuisent à l'exercice des droits de l'homme. L'évasion fiscale et les autres abus fiscaux passent pour être les principales sources de sorties de fonds illicites, suivies par les flux financiers illicites provenant d'activités criminelles, telles que le trafic de drogues et la traite d'êtres humains, le commerce illicite des armes, le terrorisme et les flux financiers illicites issus de la corruption. Selon certaines estimations, en 2012, les pays en développement ont perdu 991 milliards de dollars des États-Unis (ci-après «dollars») sous forme de sorties de fonds illicites et ces sorties de fonds ont augmenté, en valeur réelle, à un rythme de 9,4 % par an entre 2003 et 2012. Le montant annuel de ces pertes dépasse de beaucoup le montant annuel estimatif du coût de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

* Soumission tardive.

GE.15-02122 (F) 240315 250315



* 1 5 0 2 1 2 2 *

Merci de recycler



La présente étude intérimaire, soumise en application de la résolution 25/9 du Conseil des droits de l'homme, actualise des rapports antérieurs présentés par le précédent Expert indépendant. Elle expose comment les flux financiers illicites portent atteinte à la jouissance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques et souligne la nécessité de respecter l'obligation de vigilance et de garantir une procédure régulière dans le cadre de la lutte contre les flux financiers illicites, de renforcer la protection des témoins et des lanceurs d'alerte et d'intégrer des considérations relatives aux droits de l'homme dans la gestion des avoirs volés restitués. Elle se termine par des recommandations sur la manière d'atteindre l'objectif qu'est la réduction des flux financiers illicites dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015 des Nations Unies.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–3	4
II. Flux financiers illicites et recouvrement d’avoirs	4–21	4
A. Définitions.....	4–7	4
B. Estimations actualisées.....	8–21	5
III. Flux financiers illicites et droits de l’homme	22–44	10
A. Incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels	23–30	11
B. Incidences sur les droits civils et politiques et sur l’état de droit.....	31–32	14
C. Responsabilités des entreprises	33–35	14
D. Protection des lanceurs d’alerte et des personnes qui communiquent des informations	36–39	15
E. Respect du droit à une procédure régulière dans les affaires de recouvrement d’avoirs et les affaires pénales	40–41	17
F. Utilisation des fonds illicites recouvrés	42–45	17
IV. Initiatives internationales en matière de lutte contre les flux financiers illicites	46–60	18
V. La lutte contre les flux financiers illicites et le cadre de développement des Nations Unies pour l’après-2015	61–74	22
VI. Conclusion	75–77	25

I. Introduction

1. Dans sa résolution 25/9, le Conseil des droits de l'homme a prié l'Expert indépendant chargé d'examiner les effets de la dette extérieure et des obligations financières internationales connexes des États sur le plein exercice de tous les droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels, d'entreprendre une étude des effets néfastes des flux financiers illicites sur la jouissance des droits de l'homme dans le contexte du programme de développement pour l'après-2015 et de soumettre au Conseil des droits de l'homme une étude intérimaire à sa vingt-huitième session.

2. L'Expert indépendant accueille avec satisfaction la demande qui lui a été faite d'analyser les incidences sur les droits de l'homme des flux financiers illicites, qui peuvent menacer la stabilité et la sécurité des sociétés, saper les valeurs démocratiques, la moralité et la justice fiscale, compromettre le développement social, économique et politique, en particulier lorsque les mesures adoptées aux niveaux national et international sont insuffisantes et conduisent à l'impunité. La corruption, le transfert de fonds illicites et les obstacles, juridiques et autres, au rapatriement de ces fonds non seulement détournent des ressources qui pourraient servir à financer des activités essentielles pour l'élimination de la pauvreté, la lutte contre la faim et le développement économique et sociale durable, mais ils compromettent aussi la jouissance des droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques et du droit au développement.

3. La présente étude intérimaire actualise des rapports antérieurs du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (A/HRC/19/42) et du précédent Expert indépendant (A/HRC/22/42 et A/HRC/25/52). Elle complète également un rapport sur les politiques fiscales établi récemment par le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (A/HRC/26/28).

II. Flux financiers illicites et recouvrement d'avoirs

A. Définitions

4. Au sens strict, les flux financiers illicites sont des fonds qui ont été obtenus, transférés ou utilisés illégalement; ils englobent tous les mouvements de fonds privés non comptabilisés qui conduisent à l'accumulation d'avoirs placés à l'étranger par des résidents du pays d'origine des fonds, en violation des cadres juridiques nationaux et internationaux applicables¹. Les flux financiers peuvent être illicites pour deux raisons distinctes, qui peuvent pourtant se chevaucher: ils peuvent soit être le produit d'activités criminelles, soit découler dans un premier temps d'activités économiques licites, mais devenir finalement illicites en ce qu'ils donnent lieu à des opérations contrevenant à la législation (A/HRC/22/42, par. 5). Dans un sens plus large, le champ des flux financiers illicites englobe toutes les formes de montages artificiels ayant avant tout pour but de contourner la loi ou son esprit, dont notamment certains dispositifs légaux «d'optimisation fiscale» qui exploitent des vides juridiques permettant, par exemple, aux sociétés transnationales de déplacer leurs profits vers des juridictions ayant un impôt sur les sociétés faible ou nul, sans exercer de véritable activité économique dans ces juridictions².

¹ Dev Kar et Karly Curcio, «Illicit financial flows from developing countries: 2000-2009» (Global Financial Integrity, Washington, 2011), p. 3.

² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur le commerce et le développement, 2014* (Genève, 2014), p. 173.

5. Les activités illicites dont sont issus les fonds en cause entrent dans différentes catégories³: abus du marché et de la réglementation, abus fiscal, évasion fiscale ou abus de pouvoir, notamment le détournement de fonds et de biens publics, et criminalité ou corruption. Parmi les procédés communément employés pour échapper à l'impôt figurent la fausse facturation et la manipulation des prix de transfert (A/HRC/22/42, par. 6 et 7). La manipulation des prix de transfert est une pratique à laquelle recourent des entreprises transnationales: elle permet à une filiale d'une entreprise d'éviter de payer des impôts dans un pays à taux d'imposition relativement élevé en vendant ses produits à perte à une autre filiale implantée dans un pays à faible taux d'imposition, qui revend ensuite les produits aux clients finals aux prix du marché et empoche les bénéfices. Si l'évasion fiscale, qui constitue une violation de la législation fiscale nationale, est illégale, beaucoup d'autres procédés d'évitement fiscal sont en conformité avec les lois et réglementations existantes; ou tout du moins ne sont pas contestés là où les autorités fiscales disposent de moyens limités et de peu de renseignements.

6. Les flux financiers sont imputables à trois grands types d'acteurs: a) les acteurs privés – particuliers, entreprises nationales ou transnationales – qui, par exemple, commettent des abus fiscaux ou des abus de la réglementation, et les fiscalistes, juristes et comptables qui les conseillent; b) les titulaires de fonctions publiques (élus et employés); c) les groupes criminels.

7. Le recouvrement d'avoirs s'entend dans le présent rapport du processus grâce auquel le produit de la corruption (au sens des articles 15 à 23 de la Convention des Nations Unies contre la corruption) est recouvré et restitué à une juridiction étrangère. Le recouvrement d'avoirs englobe la détection, la confiscation, le gel et la restitution des avoirs illicites en usant de différents moyens juridiques, dont la confiscation et la restitution pénales, la confiscation sans condamnation, des actions civiles ou des actions mettant en jeu l'entraide judiciaire.

B. Estimations actualisées

8. Il existe un vaste consensus comme quoi le volume des flux financiers illicites est considérable, mais les estimations varient grandement et font débat. Comme ces flux sont par définition dissimulés, les estimations sont inévitablement entachées d'une grande incertitude. Les méthodes continuent à évoluer, alors que la qualité et la disponibilité des données demeurent problématiques. De surcroît, le manque de transparence des intermédiaires financiers impliqués dans les opérations financières en cause rend difficile de chiffrer les flux financiers illicites avec un degré élevé de certitude. Cela étant, comme indiqué récemment dans un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le consensus est que leur volume⁴ dépasse celui des flux d'aide et des investissements, et que l'ampleur du problème réclame l'attention des décideurs internationaux (A/HRC/22/42, par. 12).

9. Depuis plusieurs années, l'organisation Global Financial Integrity (GFI) effectue régulièrement des estimations des sorties de fonds illicites en utilisant les données d'organisations internationales pour établir leurs statistiques. Ces estimations portent sur: a) les sorties de fonds imputables à la fausse facturation délibérée, mesurées en analysant les écarts entre la valeur déclarée des exportations d'un pays vers le reste du monde et celle

³ Alex Cobham, «The impacts of illicit financial flows on peace and security in Africa: Study for Tana High-Level Forum on Security in Africa» (avril 2014), p. 5, disponible à l'adresse <http://bit.ly/tanastudy>.

⁴ OCDE, *Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows 2014*, p. 23.

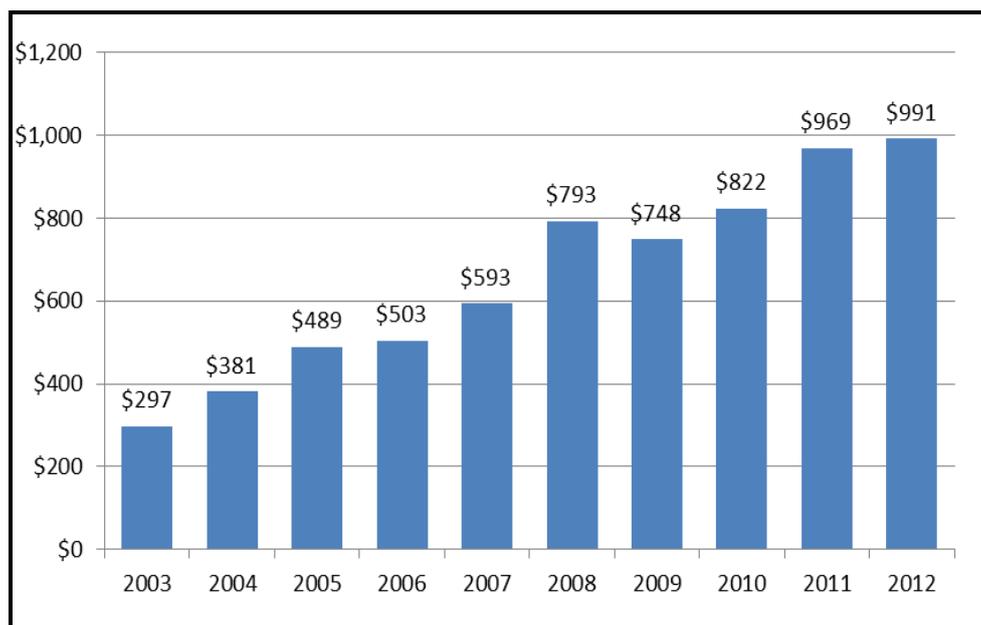
des importations du reste du monde en provenance de ce pays; b) les sorties imputables à des fuites au niveau de la balance des paiements, également qualifiées de sorties de capitaux fébriles illicites au sens restreint⁵. La méthode suivie et les estimations obtenues ont suscité des critiques⁶, mais les économistes et les institutions financières internationales n'ont pas encore publié d'analyse critique exhaustive de la méthode employée par GFI. D'autres estimations vont dans le même sens: les flux financiers illicites se soldent par de grosses pertes qui, en chiffres annualisés, dépassent de beaucoup le montant estimatif du coût annuel de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement⁷.

10. Selon les estimations les plus récentes de GFI, en 2012, les pertes subies par les pays en développement du fait des sorties de fonds illicites ont à nouveau augmenté pour atteindre 991,2 milliards de dollars, en hausse de 1,8 % par rapport à 2011. Depuis 2003, en valeur réelle les sorties de fonds illicites se sont accrues d'environ 9,4 % par an. Une comparaison avec les chiffres de l'aide publique au développement (APD) reçue par les pays en développement illustre l'ampleur de cette ponction sur les ressources. En 2012, l'APD s'est montée à 89,7 milliards de dollars, ce qui signifie qu'en 2012 pour chaque dollar d'aide au développement dépensé plus de 10 dollars sont sortis des pays en développement sous forme de flux financiers illicites. Selon GFI, au cours des dix dernières années, la somme de l'APD et de l'investissement étranger direct a été inférieure au montant des sorties de fonds illicites en provenance des pays en développement⁸.

Figure I

Flux financiers illicites en provenance des pays en développement 2003-2012

(Milliards de dollars)



Source: Kar et Spanjers, *Illicit Financial Flows*, 2014 (voir note de bas de page 5), p. viii.

⁵ Dev Kar et Joseph Spanjers, «Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012» (Global Financial Integrity, Washington, décembre 2014), p. 3 à 6.

⁶ Voir, par exemple, James S. Henry, «The price of offshore revisited» (Tax Justice Network, juillet 2012), p. 37 à 39.

⁷ Shantayanan Devarajan, Margaret J. Miller et Eric V. Swanson, «Goals for development: history, prospects and costs», World Bank Policy Research Working Paper (avril 2002).

⁸ Kar et Spanjers, «Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012» (voir note de bas de page 5), p. vii.

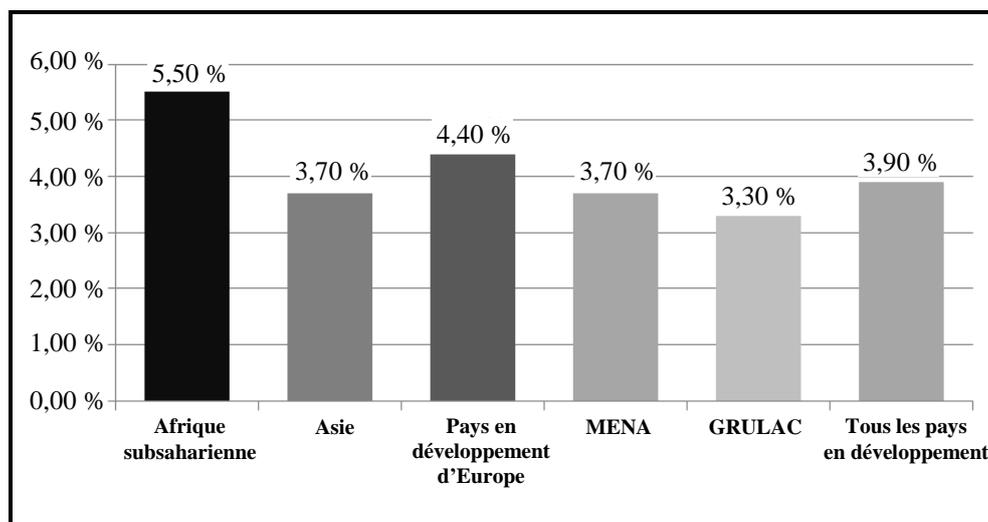
11. Un certain pourcentage des fonds sortis illicitement reviennent dans les pays en développement sous forme d'entrées illicites de fonds, mais ces dernières ne compensent pas les pertes de capitaux imputables aux sorties illicites. Les estimations obtenues en soustrayant le montant des entrées illicites du montant des sorties illicites indiquent elles aussi que les sorties nettes ont été considérables au cours des dernières décennies⁹. De plus, en général les entrées de fonds illicites ne sont pas imposées et pas davantage investies dans des services publics ou sociaux pour favoriser la réalisation des droits de l'homme. Elles sont au contraire dirigées directement vers l'économie souterraine et accentuent ainsi le problème. Quand ces fonds illicites sont rapatriés après avoir été blanchis à l'étranger, ils tendent à être investis dans des biens immobiliers de luxe et autres biens de luxe, ce qui creuse les inégalités, plutôt qu'à être consacrés au renforcement de l'état de droit ou des systèmes judiciaires, sanitaires, éducatifs ou sociaux pour le bien de tous. Souvent, les entrées illicites servent à financer d'autres activités criminelles, telles que les activités criminelles organisées, la traite d'êtres humains, la piraterie, le commerce illicite d'armes et les activités terroristes, qui portent atteinte à l'état de droit, à la paix, à la sécurité et aux droits de l'homme¹⁰.

12. Selon des estimations, la fausse facturation est le moyen privilégié pour faire sortir des fonds de manière illicite des pays en développement. GFI a estimé qu'elle représente 77,8 % des sorties illicites des dix dernières années. L'Afrique subsaharienne est la région qui a la plus petite part nominale de sorties de fonds illicites pour la période 2003-2012. Par contre, son ratio moyen sorties de fonds illicites/produit intérieur brut est le plus élevé (5,5 %), ce qui en fait une des régions les plus durement touchées par ce phénomène¹¹.

Figure II

Flux financiers illicites en provenance des pays en développement 2003-2012

(Pourcentage du PIB)



Source: Kar et Spanjers, *Illicit financial flows*, 2014 (voir note de bas de page 5), p. 46.

MENA = Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

GRULAC = Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.

⁹ Voir, par exemple, James K. Boyce et Léonce Ndikumana, «Capital flight from Sub-Saharan African countries: updated estimates, 1970-2010» PERI Research Report October 2013 (Amherst, Université du Massachusetts), p. 5.

¹⁰ Pour une analyse exhaustive, voir, par exemple, Alex Cobham (voir note de bas de page 3) et Jeremy Haken, «Transnational crime in the developing world» (Washington, Global Financial Integrity, 2011).

¹¹ Kar et Spanjers, «Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012» (voir note de bas de page 5), p. 46.

13. Les flux financiers illicites sont aussi un sujet de grave préoccupation pour les pays développés. Récemment, une grande attention a été portée aux procédés d'évitement fiscal employés par les sociétés transnationales pour déplacer leurs profits vers des juridictions à faible taux d'imposition parmi les pays de l'OCDE, ainsi qu'aux banques commerciales qui facilitent systématiquement les opérations d'évasion fiscale des particuliers fortunés¹². On manque en outre de renseignements détaillés sur la destination des fonds illicites¹³. Il peut arriver que des montants considérables soient rapatriés et investis dans des biens privés, comme des terrains et des propriétés de luxe dans les pays d'origine, mais le plus souvent, ces fonds restent à l'étranger (A/HRC/22/42, par. 20 à 23). Les principaux bénéficiaires des flux financiers illicites sont les juridictions opaques, les prestataires de services financiers et les secteurs économiques dans lesquels sont réinvestis les fonds blanchis, dont l'immobilier de luxe et la production de biens de luxe.

14. Contrairement à l'opinion commune, les sorties de fonds illicites issus de la corruption ne constituent qu'une petite partie du total des flux financiers illicites. Dans le cadre de leur Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR), la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) se sont employés, en collaboration avec l'OCDE, à dresser le bilan des efforts déployés à l'échelle internationale en matière de recouvrement d'avoirs liés à des flux financiers illicites issus de la corruption. Leur rapport «Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery», publié en septembre 2014, brosse un sombre tableau des résultats des efforts internationaux visant à recouvrer les avoirs en question¹⁴.

15. De 2010 à juin 2012, seuls 8 des 34 pays membres de l'OCDE (Belgique, Canada, États-Unis, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suisse) ont soumis des rapports sur les mesures qu'ils avaient prises en vue de recouvrer des avoirs, notamment sur les actions transfrontières visant à retracer les mouvements des avoirs, à les geler ou à les restituer¹⁵.

16. Sur le plan positif, le montant des avoirs gelés entre 2010 et juin 2012 s'est établi à 1,39 milliard de dollars, en hausse par rapport à la période de quatre ans allant de 2006 à 2009 (1,23 milliard de dollars). En revanche, le montant des avoirs restitués entre 2010 et juin 2012 a été inférieur de 147,2 millions de dollars au montant des avoirs restitués sur la période précédente. L'accroissement du montant des avoirs restitués aux pays en développement, passé de 108,1 millions de dollars (pour les quatre ans de la période 2006-2009) à 127,7 millions (pour les deux ans et demi de la période 2010-juin 2012), constitue une évolution plutôt positive. À l'opposé, le montant total des avoirs restitués entre 2006 et juin 2012 a été de 423,5 millions de dollars, chiffre bien inférieur aux 2,623 milliards de dollars d'avoirs déclarés gelés et ne représentant qu'une fraction des 20 à 40 milliards de dollars qui, selon les estimations, sont volés chaque année aux pays en développement par le canal d'activités liées à la corruption¹⁶. La figure 3 illustre cette relation, en retenant une estimation prudente des sorties annuelles (20 milliards de dollars) sous forme de flux financiers illicites issus de la corruption.

¹² Voir, par exemple, www.forbes.com/sites/halahtouryalai/2013/01/04/tale-of-two-swiss-banks-why-wegelin-failed-and-ubs-survived-tax-evasion-charges/ et www.icij.org/project/luxembourg-leaks.

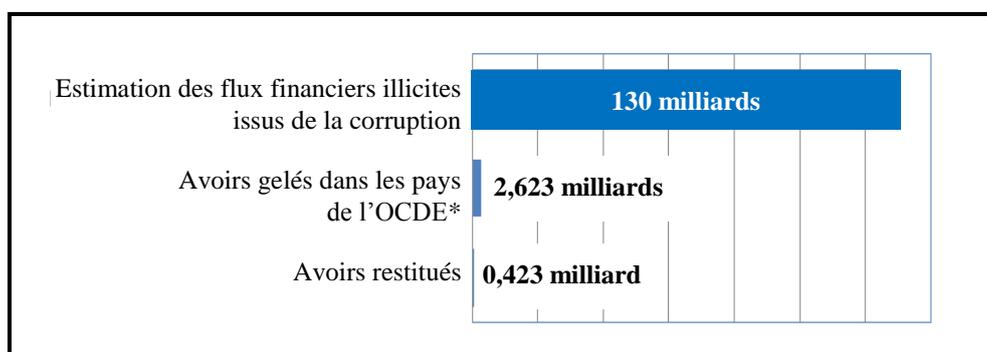
¹³ Pour des estimations récentes, voir Gabriel Zucman, «The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?» dans *Quarterly Journal of Economics*, vol. 103, n° 3, 2013; Gabriel Zucman, «Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 4, 2014.

¹⁴ Larissa Grey et al., *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, Banque mondiale, 2014).

¹⁵ Ibid., p. 18. Il convient en outre de noter que la France et l'Australie ont présenté des rapports sur les avoirs gelés sur la période 2006-2009.

¹⁶ Ibid., p. 18 à 21 et p. 26. Ces données n'incluent pas les avoirs gelés dans le monde en application des résolutions 1970 (2011) et 1973 (2011) du Conseil de sécurité de l'ONU concernant des personnes et des institutions libyennes, qui se montaient à 25,6 milliards de dollars et ne provenaient pas exclusivement de la corruption.

Figure III
Estimations des flux financiers illicites issus de la corruption, des avoirs gelés et des avoirs restitués par les pays de l'OCDE, 2006-juin 2012



Source: Larissa Grey *et al.*, *Few and Far*, 2014 (voir note de bas de page 14), p. 21.

17. Les données collectées dans le cadre de l'Initiative StAR indiquent que sur la période de six ans et demi allant de 2006 à juin 2012 seuls quatre pays de l'OCDE ont restitué des avoirs volés aux pays d'origine après avoir mené des procédures judiciaires au niveau national. Ces pays sont l'Australie, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique; la Suisse et les États-Unis d'Amérique totalisent chacun environ 40 % des avoirs restitués à des juridictions étrangères¹⁷.

18. Les résultats reflètent les difficultés et les obstacles rencontrés pour retracer les mouvements d'avoirs volés, les geler, ou les restituer suite à une confiscation pénale ou sans condamnation, à une action civile privée et à une enquête nationale. La volonté politique de combattre la corruption et de recouvrer des avoirs dans les pays de destination, des demandes d'entraide judiciaire opportunes et bien documentées, ainsi qu'une étroite collaboration entre les autorités des pays d'origine et des pays de destination chargées des enquêtes sont autant d'éléments essentiels pour parvenir à rapatrier des avoirs volés. Les États continuent de se heurter à des obstacles dans le recouvrement d'avoirs compte tenu, notamment, des divergences entre les régimes juridiques, la complexité des enquêtes et poursuites impliquant plusieurs juridictions, la mise en œuvre limitée d'outils internes efficaces tels que la confiscation d'avoirs sans condamnation, la méconnaissance des procédures d'entraide judiciaire des autres États et les difficultés que présentent le repérage des flux provenant de la corruption. En outre, le recouvrement du produit de la corruption pose des problèmes particuliers lorsque sont impliquées des personnes qui exercent de hautes fonctions publiques.

19. Se concentrer sur l'offre, c'est-à-dire sur les personnes qui versent des dessous-de-table constitue un des grands moyens de réduire les gains illicites et les flux financiers illicites connexes. Selon les estimations, 1 000 milliards de dollars de dessous-de-table sont versés dans le monde chaque année et dans le monde en développement la corruption pourrait représenter de 15 à 30 % du total de l'APD. En finir avec l'impunité des acteurs impliqués dans l'offre doit faire partie des mesures à appliquer en vue de réduire les flux financiers illicites. Un rapport de l'OCDE quantifiant le nombre total de personnes physiques et morales condamnées ou acquittées pour des affaires de corruption transnationale de 1992 à 2012 met en évidence de fortes disparités entre les 40 États parties à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales

¹⁷ Larissa Grey *et al.*, *Few and Far* (voir note de bas de page 14), p. 20.

internationales de l'OCDE (Convention sur la lutte contre la corruption) en ce qui concerne le taux de poursuites judiciaires et le degré d'application de la législation anticorruption¹⁸.

20. Dans les cas où des faits de corruption transfrontières donnent lieu à l'ouverture de poursuites, il arrive souvent que le produit des sanctions financières imposées ne parvienne pas au pays où la corruption a eu lieu. Une analyse de 395 affaires de corruption transnationale et des transactions pénales s'y rattachant, effectuée dans le cadre de l'Initiative StAR, a montré que 3,3 % seulement des fonds concernés, soit 197 millions de dollars sur un total de 6 milliards, avaient fait l'objet d'ordres de restitution ou été restitués aux pays où la corruption était survenue, étant donné que les sanctions financières étaient imposées pour la plupart dans les pays où les entreprises corruptrices avaient leur siège¹⁹.

21. Il convient de souligner que la restitution d'avoirs volés est l'ultime étape mais qu'il est peu probable qu'elle aboutisse au recouvrement de la totalité des avoirs volés, car il est souvent difficile de détecter, de geler puis de restituer ces avoirs conformément aux dispositions juridiques nationales et internationales. Bien plus reste à faire au niveau de l'offre de fonds financiers illicites pour empêcher que ces fonds ne quittent les pays d'origine et lutter contre les sorties de fonds illicites qui ne proviennent pas de la corruption mais de l'évasion fiscale et de procédés d'évitement fiscal contestables. Dans une optique purement financière, c'est la réduction des flux financiers illicites liés à la fiscalité qui est susceptible d'avoir le plus grand impact sur la marge d'action budgétaire des États et leur aptitude à réaliser les droits sociaux et économiques et le droit au développement.

III. Flux financiers illicites et droits de l'homme

22. Les liens entre les flux financiers illicites et les droits de l'homme sont multiples. D'abord et surtout, les sorties de fonds illicites privent les gouvernements de ressources dont ils ont besoin pour assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels. Ensuite, elles sapent les efforts entrepris pour édifier des institutions aptes à sauvegarder les droits civils et politiques et l'état de droit dans les pays d'origine. Troisièmement, les entreprises, y compris les sociétés transnationales, doivent s'assurer que leurs stratégies et politiques de planification fiscale sont conformes non seulement aux dispositions du droit interne mais aussi aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. Quatrièmement, les lanceurs d'alerte, les personnes qui communiquent des informations, les représentants des médias et les défenseurs des droits de l'homme doivent bénéficier d'une protection effective conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cinquièmement, les garanties relatives aux droits de l'homme et les garanties d'une procédure régulière sont essentielles pour protéger les personnes contre des allégations infondées, une révocation injustifiée, des poursuites pénales, le gel ou la confiscation d'avoirs, la privation arbitraire de la propriété ou la détention arbitraire. Enfin, les obligations des États en matière de droits de l'homme devraient aussi guider la gestion publique des avoirs recouvrés afin qu'un maximum des ressources disponibles soit affecté à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁸ OCDE, «Illicit Financial Flows from Developing Countries, Measuring OECD responses», (Paris, 1994), p. 84 à 93 et Rapport annuel 2014 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, p. 14 à 19.

¹⁹ Jacinta Anyango Oduor *et al.*, *Left out of the Bargain: Settlements in foreign bribery cases and Implications for Asset Recovery* (Washington, Banque mondiale, 2014), p. 2.

A. Incidences sur les droits économiques, sociaux et culturels

23. Les sorties de fonds illicites détournent des ressources destinées au développement et peuvent contrarier les efforts que déploient les États en vue de fournir des services de base, ainsi qu'amoindrir leur capacité à honorer les obligations leur incombant en vertu des normes internationales relatives aux droits de l'homme. Ce détournement de ressources réduit le volume «maximum de ressources» disponibles que les pays d'origine peuvent consacrer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels (A/HRC/26/28, par. 24 à 28). Il serait toutefois réducteur de tenir les flux financiers illicites pour seuls responsables du non-respect des obligations relatives aux droits de l'homme. Le défaut de respect des droits économiques, sociaux et culturels n'est souvent imputable qu'en partie à l'absence de fonds publics. Cela étant, il ne fait pas de doute que les sorties de fonds illicites des pays en développement et les abus fiscaux dans les pays industrialisés limitent la marge de manœuvre budgétaire dont disposent les gouvernements pour assurer la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

24. L'Association internationale du barreau a publié, en octobre 2013, un rapport exhaustif qui met en évidence les liens entre flux financiers illicites, pauvreté et droits de l'homme. Dans ce rapport, il est constaté ce qui suit:

Les abus fiscaux ont des incidences négatives considérables sur la jouissance des droits de l'homme. En résumé, les abus fiscaux privent les gouvernements des ressources dont ils ont besoin pour mettre en œuvre des programmes qui donnent effet aux droits économiques, sociaux et culturels, et pour créer des institutions de défense des droits civils et politiques ou les renforcer. Les mesures prises par certains États qui incitent aux abus fiscaux ou facilitent ce phénomène ou qui ruinent délibérément les efforts déployés par d'autres États pour combattre les abus fiscaux pourraient constituer une violation des obligations internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier aux droits économiques, sociaux et culturels²⁰.

25. La Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a elle aussi souligné ce lien dans un récent rapport, où elle constate:

L'abus fiscal est une pratique qui fait des victimes; il amenuise les ressources susceptibles d'être consacrées à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des droits de l'homme et perpétue de fortes inégalités de revenus. Cette pratique profite aux riches, tandis que pour les pauvres elle se solde par la baisse du niveau de vie, une perte de pouvoir politique et la diminution de la qualité des services de santé et d'éducation, pour eux-mêmes et leurs enfants (A/HRC/26/28, par. 59).

26. La Rapporteuse spéciale a souligné qu'un taux élevé d'abus fiscal portait atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination car en fin de compte les auteurs d'abus payaient moins que des contribuables à la capacité de paiement identique ou inférieure à la leur. Les particuliers fortunés et les grandes entreprises ont aussi davantage de moyens d'échapper aux impôts par l'évasion fiscale ou l'évitement fiscal car ils peuvent s'offrir les services de conseillers fiscaux, ou ouvrir des comptes bancaires non déclarés à l'étranger, dans des pays à faible taux d'imposition. Les gouvernements sont alors obligés de se procurer des rentrées fiscales par d'autres moyens: souvent par des impôts dégressifs, dont les pauvres supportent la plus lourde charge. Par conséquent, si les États ne luttent pas contre l'abus fiscal, il est probable qu'ils favorisent de manière disproportionnée les particuliers fortunés au détriment des plus défavorisés (ibid., par. 60).

²⁰ Association internationale du barreau, «Tax abuses, poverty and human rights: a report of the International Bar Association's Human Rights Institute Task Force on Illicit Financial Flows, Poverty and Human Rights» (Londres, 2013), p. 2.

27. Les incidences négatives des flux financiers illicites sur les droits sociaux et économiques peuvent être mises en évidence en analysant la façon dont ces flux ont contribué à contrarier les efforts faits par les gouvernements de certains États d'Afrique subsaharienne pour assurer la réalisation progressive du droit à la santé, que consacre l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans une étude récente parue dans le *Journal of the Royal Society of Medicine*, il est procédé à une estimation des effets des sorties de fonds illicites sur la capacité des États d'Afrique subsaharienne à atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement n° 4, qui porte sur le droit à la santé. Les trois indicateurs considérés pour l'objectif n° 4 sont: 1) le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans; 2) le taux de mortalité infantile; et 3) la proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole. Cette étude a analysé les données relatives à 34 pays d'Afrique subsaharienne. Les résultats parlent d'eux-mêmes: au rythme actuel des progrès, seuls 6 des 34 pays examinés devraient atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à la fin de 2015. Si l'on pouvait stopper complètement toutes les sorties de fonds illicites, ce nombre passerait à 16. Les pays qui n'atteindraient pas leurs objectifs d'ici à la fin de 2015 pourraient y parvenir en beaucoup moins de temps en l'absence de tout flux financier illicite²¹.

28. Au cours des dix ans qui ont précédé l'épidémie d'Ébola, les sorties de fonds illicites de Guinée, du Libéria et de Sierra Leone se sont, selon des données récentes de GFI, montées en moyenne à 1,37 milliard de dollars par an, alors que sur cette même période ces trois pays ont en moyenne consacré seulement 140 millions de dollars par an à leurs dépenses de santé publique, selon l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) (voir la figure IV)²². Ces trois pays, qui bénéficiaient de programmes du Fonds monétaire international (FMI), n'ont pas atteint leurs objectifs en termes de dépenses sociales avant l'éclatement de l'épidémie et ont vu le nombre de leurs agents de santé communautaires pour 1 000 habitants diminuer encore, pour tomber de 0,11 en 2004 à 0,02 en 2010²³. Certains spécialistes de la santé ont estimé que les programmes du FMI avaient contribué à fragiliser les systèmes de santé publique dans les pays concernés, opinion qui a été contestée²⁴.

29. Outre les pertes découlant des flux financiers illicites, au cours des dix ans qui ont précédé l'épidémie d'Ébola ces trois pays ont versé en moyenne 205 millions de dollars par an au titre du service de la dette publique et de la dette extérieure garantie par l'État; ils y ont consacré encore 81,6 millions de dollars en 2013²⁵. En Sierra Leone, où le montant estimatif des sorties de fonds est moins élevé, les incitations fiscales légales et les allègements fiscaux consentis aux industries extractives ont réduit le volume des ressources

²¹ Bernadette O'Hare *et al.*, «The effect of illicit financial flows on time to reach the fourth Millennium Development Goal in Sub-Saharan Africa: a quantitative analysis» dans *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 107, n° 4, 2014; disponible à l'adresse suivante: <http://jrs.sagepub.com/content/107/4/148.short>.

²² Kar et Spanjers, «Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012» (voir la note de bas de page 5), p. 28 et 29; OMS, Global health expenditure database, General Government expenditure on health 2012 in US\$, disponible à l'adresse suivante: <http://apps.who.int/nha/database/Home/Index/en>.

²³ Alexander Kentikelenis and others, «The International Monetary Fund and the Ebola outbreak», *The Lancet Global Health* (2015), disponible à l'adresse suivante: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70345-8](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70345-8).

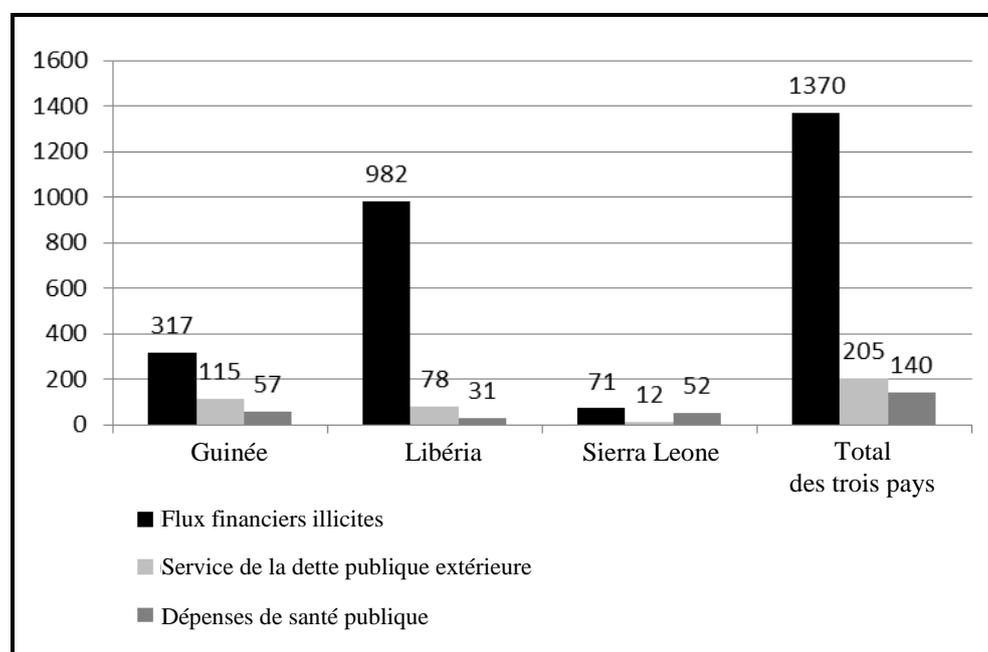
²⁴ Voir Sanjeev Gupta, «Response to “The International Monetary Fund and the Ebola outbreak”», *The Lancet Global Health*, disponible à l'adresse suivante: [http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X\(14\)70345-6](http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(14)70345-6).

²⁵ Banque mondiale, International Debt Statistics, Debt service on external debt, public and publicly guaranteed, disponible à l'adresse suivante: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=international-debt-statistics>.

nationales susceptibles d'être mobilisées. Selon Christian Aid, pour le Gouvernement sierra-léonais, à elles seules les incitations fiscales accordées à cinq entreprises minières devraient se solder par un manque à gagner de 131 millions de dollars sur les trois ans de la période 2014-2016, soit 43,7 millions de dollars par an en moyenne. En 2012, le total des incitations fiscales représentait huit fois le montant du budget de la santé et sept fois celui de l'éducation²⁶. Les causes de la faiblesse du système de santé publique dans les pays touchés par Ébola sont diverses, mais il est clair que l'évasion fiscale, les incitations fiscales légales et les versements au titre du service de la dette extérieure sont au nombre des facteurs qui ont concouru à affaiblir les institutions et services de santé publics. Les exemples cités ci-dessus montrent que l'allégement de la dette, l'amélioration des régimes fiscaux et la réduction des flux financiers illicites aideraient ces États, ainsi que d'autres faisant partie des pays les moins avancés, à améliorer leurs systèmes de santé et d'éducation publics.

Figure IV

Flux financiers illicites, service de la dette publique extérieure et dépenses de santé publique des pays touchés par Ébola, moyennes annuelles sur la période 2003-2012
(En millions de dollars)



Source: Voir les notes de bas de page 22 et 25.

30. L'Expert indépendant salue l'appel à un allégement de la dette des pays touchés par Ébola qu'ont lancé les États-Unis d'Amérique et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et espère qu'il sera procédé sans tarder à cet allégement, d'autant plus que le Sommet du G-20, réuni à Brisbane, a annoncé en novembre 2014 que le FMI allouerait aux pays touchés par Ébola une enveloppe de 300 millions de dollars comprenant de nouveaux prêts concessionnels, de nouveaux allégements de la dette et de nouvelles subventions.

²⁶ Christian Aid, «Losing out. Sierra Leone's massive revenue losses from tax incentives» (Londres, Christian Aid, avril 2014), p. 5 et 6, disponible à l'adresse suivante: www.christianaid.org.uk/images/Sierra-Leone-Report-tax-incentives-080414.pdf.

B. Incidences sur les droits civils et politiques et sur l'état de droit

31. Les sorties de fonds illicites et le non-rapatriement de ces fonds hypothèquent les droits civils et politiques et l'état de droit dans les pays d'origine comme dans les pays de destination. L'existence de fonds illicites échappant à la réglementation concourt à la propagation d'autres activités criminelles, telles que le trafic d'armes, la contrebande, le terrorisme et l'infiltration d'intérêts criminels dans le secteur public. Ce dernier phénomène englobe notamment le financement de partis politiques ou de campagnes présidentielles en violation des dispositions réglementaires nationales en vigueur, ce qui accroît le risque de mainmise sur l'État et menace le droit de vote et le droit de participer aux affaires publiques sur une base non discriminatoire.

32. Les États ont en outre besoin d'agents indépendants, formés, bien équipés et correctement rémunérés pour combattre la corruption et l'évasion fiscale et traiter les demandes d'entraide judiciaire, ainsi que d'un système judiciaire indépendant et efficace pour lutter contre les flux financiers illicites. De gros investissements s'imposent pour faire en sorte que nul ne soit au-dessus de la loi, y compris les personnes dites «politiquement exposées», leurs associés et les grandes entreprises²⁷. Lorsque les incitations à exporter des avoirs illicites et les possibilités de le faire sont grandes, le préjudice porté à l'état de droit risque d'en être accru. On a fait valoir que la «possibilité de dissimuler sans risque des fonds illicites dans des paradis fiscaux encourage directement la corruption et d'autres activités illicites comme la manipulation des prix de transfert. Les risques de détection sont en effet réduits et les profits espérés d'autant plus grands»²⁸. Lorsqu'une partie de l'élite politique peut ou veut accumuler des richesses par le biais de sorties illicites de capitaux, les inégalités économiques sont exacerbées et les motivations pour renforcer l'administration fiscale, les pouvoirs d'enquête des services de police, l'indépendance du système judiciaire et les moyens des organismes publics de contrôle sont faibles. Ce problème touche plus particulièrement les pays en développement, qui manquent de ressources pour créer des institutions indépendantes dotées de moyens suffisants pour remédier à des problèmes aussi complexes que la manipulation des prix de transfert.

C. Responsabilités des entreprises

33. Les incidences des flux financiers illicites sur les droits de l'homme ne doivent pas préoccuper que les seuls États. Même si c'est à eux qu'il incombe au premier chef de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme, les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme exigent des entreprises «qu'elles évitent d'avoir des incidences négatives sur les droits de l'homme ou d'y contribuer par leurs propres activités, et qu'elles remédient à ces incidences lorsqu'elles se produisent» (principe directeur n° 13). Les entreprises sont tenues de respecter les droits de l'homme dans toutes les opérations qu'elles effectuent. Elles peuvent faire montre de leur respect pour les droits de l'homme en adoptant des politiques et des procédures de diligence raisonnable appropriées. Les entreprises transnationales, de même que leurs conseillers et leurs bailleurs de fonds, doivent comprendre que leurs stratégies de planification fiscale sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur les droits de l'homme.

²⁷ Voir Theodore S. Greenberg *et al.*, *Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, 2010); voir également Emile van der Does de Willebois *et al.*, *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It* (Washington: Stolen Asset Recovery Initiative, 2010).

²⁸ Mick Moore, «The practical political economy of illicit flows» dans Peter Reuters (éd.), *Draining Development*, p. 474.

34. Les entreprises qui, par la manipulation des prix de transfert, l'évasion fiscale ou la corruption, génèrent de gros flux financiers illicites portent atteinte aux droits de l'homme car elles réduisent ainsi l'aptitude des États à assurer progressivement la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. C'est en particulier le cas des entreprises qui recourent à de telles opérations dans des pays où l'État éprouve des difficultés à s'acquitter des obligations fondamentales minimales en matière de droits de l'homme. Un moyen manifeste pour les entreprises d'afficher une attitude responsable et de prouver qu'elles respectent les droits de l'homme consiste à faire preuve d'un plus grand degré de transparence, notamment en rendant publics leurs ventes, leurs bénéfices et leurs impôts pays par pays.

35. Il en va de même pour les prestataires de services aux entreprises et aux fiduciaires et pour les banques commerciales qui ne respectent pas les critères fondamentaux de diligence raisonnable lorsqu'ils fournissent leurs services ou qui aident à blanchir ou à dissimuler des fonds illicites dans des centres financiers extraterritoriaux. Les flux financiers illicites sont, pour la plupart, facilités par les paradis fiscaux, les juridictions opaques, les sociétés écrans dont on ne peut savoir qui en sont les véritables propriétaires ou actionnaires, les comptes fiduciaires anonymes, les organisations caritatives fictives, les techniques de blanchiment d'argent et les pratiques commerciales contestables. Il apparaît que les banques facilitent beaucoup les flux financiers illicites en négligeant la diligence raisonnable qu'elles sont tenues d'exercer à l'égard de leurs clients (A/HRC/22/42, par. 11). Il incombe aux États de s'assurer que leur réglementation bancaire est pleinement conforme aux recommandations internationales relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et de prendre des mesures pour combattre les structures facilitant les flux financiers illicites.

D. Protection des lanceurs d'alerte et des personnes qui communiquent des informations

36. Dans sa résolution 25/9, le Conseil des droits de l'homme a reconnu le rôle important que joue la société civile en dénonçant la corruption et en appelant l'attention sur les effets néfastes du non-rapatriement des fonds d'origine illicite sur l'état de droit et l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Dans cette résolution, le Conseil a réaffirmé l'obligation faite aux États de protéger les personnes qui fournissent des renseignements, conformément à l'article 33 de la Convention des Nations Unies contre la corruption et à la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

37. Les journalistes, les lanceurs d'alerte, les militants anticorruption, les enquêteurs, les juges, les procureurs, les avocats et les défenseurs des droits de l'homme qui dénoncent la corruption sont souvent victimes de représailles ou de violations des droits de l'homme, notamment de menaces de mort, de détention arbitraire, de disparitions forcées et de meurtres. Entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 novembre 2014, les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme ont adressé plus de 35 appels urgents et lettres d'allégations à 22 pays et territoires sur ces questions²⁹. Le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a récemment souligné que les journalistes spécialistes de la corruption, du crime organisé et du trafic de stupéfiants étaient particulièrement exposés (voir A/HRC/20/17). Selon le Comité pour la protection des journalistes, sur 725 journalistes assassinés entre 1992 et le

²⁹ Voir les rapports périodiques sur les communications des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales A/HRC/28/85, A/HRC/27/72, A/HRC/26/21, A/HRC/25/74, A/HRC/24/21, A/HRC/23/51, A/HRC/22/67, A/HRC/21/49, A/HRC/20/30, A/HRC/19/44, A/HRC/18/51.

31 décembre 2014, 208 (soit 29 %) avaient couvert des affaires de corruption³⁰. Les chiffres communiqués en 2011 par Reporters sans frontières indiquent qu'au moins 141 journalistes s'intéressant au crime organisé ou au trafic de stupéfiants – autre source importante de flux financiers illicites – ont été tués entre 2000 et 2010³¹.

38. Plusieurs juridictions ont adopté de nouvelles lois visant à protéger les témoins et les lanceurs d'alerte ou les personnes qui communiquent des informations sur la corruption, mais en général les mesures de protection en faveur des lanceurs d'alerte et des témoins dans les affaires de corruption ne sont pas conformes aux normes et bonnes pratiques internationales. Dans le dernier rapport thématique présenté au Groupe chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, il est souligné qu'il existe «d'importantes différences entre les États parties en ce qui concerne la protection des témoins, des experts et des victimes». Dans certains États les mesures de protection vont plus loin que la protection minimale consistant à ne pas divulguer l'identité ou l'emplacement de témoins, mais dans le rapport il est constaté que «dans plusieurs États, aucune mesure n'avait été prise pour protéger efficacement les témoins et les experts». Toujours aux termes de ce rapport, «un certain nombre d'États parties n'avaient pris aucune mesure globale pour assurer la protection des personnes signalant des infractions, même si une législation était en préparation dans plusieurs cas. Les problèmes communs tenaient aux particularités des systèmes juridiques nationaux, au manque de moyens et à l'absence de règles ou systèmes spécifiques de protection des personnes signalant des infractions» (CAC/COSP/IRG/2014/7, par. 13 et 14).

39. Transparency International a souligné qu'un grand nombre de cadres juridiques destinés à protéger les lanceurs d'alerte ne garantissaient pas adéquatement la confidentialité et l'anonymat des personnes qui communiquent des informations ou ne couvraient pas les lanceurs d'alerte dans le secteur privé³². Ces dernières années, plusieurs pays ont incorporé dans leur droit interne de nouvelles dispositions notables visant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte, dont la République de Corée, l'Afrique du Sud et la Slovaquie et, en 2014, l'Irlande et la Grèce³³. Une analyse de la législation relative aux lanceurs d'alerte en vigueur dans les pays de l'Union européenne a montré que la législation nationale n'était en général pas conforme aux normes et bonnes pratiques internationales. En novembre 2013, seuls quatre pays étaient dotés de cadres juridiques concernant les lanceurs d'alerte jugés évolués par Transparency International³⁴. L'Expert indépendant espère que la nouvelle recommandation adoptée le 30 avril 2014 par le Conseil de l'Europe renforcera la protection des lanceurs d'alerte. Leur protection est aussi un sujet de préoccupation à l'échelle mondiale, comme l'ont souligné les rapports du Groupe chargé de l'examen de la mise en œuvre de la Convention et des organisations de lutte contre la corruption³⁵. Il convient aussi de renforcer la protection des personnes dénonçant les abus fiscaux ou l'évasion fiscale qui pourraient ne pas être protégées par la Convention.

³⁰ Comité pour la protection des journalistes, disponible à l'adresse suivante: www.cpj.org/killed/murdered.php.

³¹ Reporters sans frontières, «Crime organisé, main basse sur l'information» (Paris, 2011).

³² Transparency International, «Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption» (Berlin, 2013).

³³ Ibid., et Transparency International, communiqués de presse «Transparency International welcomes Protected Disclosures Act 2014» (15 juillet 2014), et Transparency International: «Legal protection for citizens who denounce big corruption cases» (23 avril 2014), disponibles sur le site www.transparency.org.

³⁴ Mark Worth: «Whistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in Europe» (Berlin, Transparency International, 2013).

³⁵ Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte; Transparency International, «Fighting corruption in South Asia: building accountability» (Berlin, 2014), p. 12 et 13.

E. Respect du droit à une procédure régulière dans les affaires de recouvrement d'avoirs et les affaires pénales

40. Les droits de l'homme doivent aussi être pris en considération lors de la saisie et du gel du produit de la corruption et d'autres activités criminelles. Il s'agit notamment de respecter le droit à une procédure régulière dans le cadre des affaires pénales et civiles ouverte à l'encontre des responsables présumés de faits de corruption, d'évasion fiscale ou d'autres actes illicites connexes et de veiller à l'indépendance des autorités chargées d'enquêter sur les infractions et de poursuivre leurs auteurs, notamment en garantissant que le gel ou la confiscation des avoirs ne privent pas la personne suspectée de corruption ou visée par une enquête pour corruption de la jouissance de ses droits économiques, sociaux et culturels fondamentaux minima. Nul ne peut être privé arbitrairement du droit à la propriété, que consacrent l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, même si ce droit ne protège pas contre le recouvrement d'avoirs volés. L'Expert indépendant note aussi avec préoccupation que, selon certaines sources, des gouvernements auraient parfois recours à des accusations d'évasion fiscale et de corruption pour traîner en justice d'anciens membres de l'élite au pouvoir, des opposants politiques, des dissidents ou des défenseurs des droits de l'homme. Des procédures spéciales ont adressé des communications au nom de personnes en pareille situation³⁶.

41. Il convient aussi de noter que certaines dispositions de la Convention des Nations Unies contre la corruption ont été contestées pour des motifs liés aux droits de l'homme. Le paragraphe 8 de l'article 31 de la Convention dispose que l'auteur d'une infraction est tenu d'établir l'origine licite non seulement du produit présumé du crime, mais aussi d'autres biens confiscables. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a souligné que «des dispositions similaires ont été analysées dans le cadre de divers précédents, qui ont permis d'établir les conditions à remplir afin de ne pas enfreindre le droit à une procédure régulière. Il ressortait de ces précédents que le droit à la présomption d'innocence n'était pas un droit absolu, et qu'en droit pénal les présomptions légales ne restreignaient pas en elles-mêmes ce droit du moment que l'État prenait en compte l'importance de ce qui était en jeu en l'espèce et respectait les droits de la défense» (A/HRC/19/42, par. 46).

F. Utilisation des fonds illicites recouvrés

42. Pour finir, une approche du recouvrement des avoirs fondée sur les droits de l'homme doit tenir compte des incidences de l'utilisation des fonds illicites recouvrés. Dans un rapport établi au titre de l'initiative StAR, il est constaté que l'utilisation d'avoirs recouvrés relevait de la décision souveraine du pays qui récupérait des avoirs lui ayant été volés, mais que «les pays ayant fait preuve d'ouverture et de transparence concernant les modalités de gestion des avoirs recouvrés y ont trouvé leur compte»³⁷.

43. L'Expert indépendant se range à ce point de vue. Il estime que le respect des principes des droits de l'homme que sont la transparence, l'obligation de rendre compte et la participation est essentiel pour assurer une utilisation prudente des fonds illicites rapatriés. Il partage aussi l'opinion comme quoi «les décisions concernant l'utilisation des ressources doivent être prises non pas à huis clos, mais publiquement et ouvertement, en

³⁶ Voir par exemple la communication MNG 1/2012 du 21 mai 2012, figurant dans le document A/HRC/21/49, et la communication PRK 1/2013 du 17 décembre 2013, figurant dans le document A/HRC/26/21.

³⁷ StAR Initiative, «Stolen Asset Recovery – Management of returned assets: Policy considerations» (Washington, 2009), p. xi.

tenant dûment compte des demandes de la société civile. Quand il n'y a pas une transparence et une participation suffisantes dans ces décisions, il arrive que les avoirs recouverts soient utilisés à des fins différentes de celles qu'exigeraient les principes des droits de l'homme» (A/HRC/19/42, par. 30). L'étude du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a fait ressortir que comme «les ressources recouvrées ne sont pas des recettes publiques ou prévisibles inscrites au budget, les États doivent les utiliser conformément à leur obligation d'agir au maximum de leurs ressources disponibles pour assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels» (ibid., par. 28).

44. Dans des pays en transition, le recouvrement des avoirs illicites peut également aider l'État à remplir son obligation d'accorder réparation aux victimes de violations des droits de l'homme commises par un précédent régime. Cela vaut en particulier lorsque les fonds illicites restitués proviennent d'avoirs contrôlés par des personnes politiquement exposées qui auraient été directement ou indirectement responsables de violations des droits de l'homme. Même s'il ne s'agit pas d'une solution globale au problème du financement de mesures de justice transitionnelle et de programmes de réparation, des avoirs recouverts ont par exemple été utilisés au Pérou pour mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption et des mesures de justice transitionnelle, prévoyant notamment la recherche de la vérité et l'octroi de réparations³⁸. En septembre 2014, l'Initiative égyptienne pour les droits personnels a publié une compilation des bonnes pratiques pour la gestion des avoirs recouverts s'appuyant sur l'expérience de nombreux pays dans le monde³⁹.

45. Il est important que les mesures de recouvrement d'avoirs soient considérées comme faisant partie d'un ensemble d'actions que les États doivent mener pour s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Comme l'a souligné le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, «ces obligations s'appliquent aussi bien aux pays d'origine qu'aux pays de destination des fonds d'origine illicite, conformément au devoir d'assistance et de coopération internationales pour la réalisation des droits de l'homme, en particulier des droits économiques, sociaux et culturels» (A/HRC/19/42, par. 24).

IV. Initiatives internationales en matière de lutte contre les flux financiers illicites

46. Avant de s'intéresser à l'importance que revêt la lutte contre les flux financiers illicites dans l'optique du programme de développement pour l'après-2015, l'Expert indépendant tient à donner un bref aperçu des initiatives internationales récentes et à actualiser ainsi les informations contenues dans des précédents rapports (A/HRC/22/42 et A/HRC/25/52).

47. La Convention contre la corruption, qui est un outil de référence complet pour les lois, institutions et actions des États parties destinées à combattre la corruption, fait de la restitution des fonds illicites un de ses principes fondamentaux (art. 57, par. 3 a)). Dans l'article 52 de la Convention, chaque État partie est appelé à «soumettre à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche entourage cherchent à ouvrir ou détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire».

³⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit – Programmes de réparation* (New York et Genève, 2008) et Ruben Carranza, «Plunder and Pain: Should Transitional Justice Engage with Corruption and Economic Crimes?» dans *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 2, n° 3 (2008), p. 310 à 330.

³⁹ Egyptian Initiative for Personal Rights, «How to best utilize our stolen assets? Best practices for the management of recovered assets» (Le Caire, septembre 2014), disponible à l'adresse suivante: http://www.eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/asset_recovery_e.pdf.

48. L'Expert indépendant note avec satisfaction qu'en 2014 l'Allemagne, Oman, l'État de Palestine et le Soudan ont ratifié la Convention, ce qui a porté à 173 le nombre de ses États parties (au 31 décembre 2014). Il appelle les États qui n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention aussitôt qu'ils le pourront.

49. La Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a créé le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs. Depuis sa première session en 2006, le Groupe de travail s'est réuni à huit reprises; pendant sa plus récente réunion, il s'est penché sur la prévention et la détection du transfert du produit du crime (art. 52 de la Convention) et les mesures pour le recouvrement direct de biens (art. 53 de la Convention)⁴⁰.

50. Le 18 décembre 2014, l'Assemblée générale a adopté la résolution 69/199, dans laquelle elle a souligné la nécessité de redoubler d'efforts pour aider à recouvrer les avoirs volés afin de préserver la stabilité et le développement durable et d'assurer la transparence dans les institutions financières. L'Assemblée générale a demandé aux États Membres de continuer de travailler avec toutes les parties intéressées présentes sur les marchés financiers internationaux et nationaux afin de pas se faire les dépositaires d'avoirs acquis illégalement par des personnes impliquées dans des actes de corruption et a demandé instamment aux États de favoriser la participation active de personnes et groupes extérieurs au secteur public, comme la société civile, les organisations non gouvernementales et les associations locales, pour prévenir et combattre la corruption. L'Assemblée générale s'est dite consciente qu'il importe au plus haut point de garantir tant l'indépendance et l'efficacité des autorités chargées d'enquêter sur les crimes de corruption et de poursuivre les coupables ainsi que de recouvrer le produit de ces crimes, que les principes fondamentaux du respect des garanties prévues par la loi dans les procédures pénales et dans les procédures civiles ou administratives concernant la reconnaissance de droits de propriété. Dans sa résolution 69/199, l'Assemblée s'est en outre dite préoccupée par les conséquences néfastes de la corruption généralisée sur l'exercice des droits de l'homme et consciente qu'elle constitue l'un des obstacles à la défense et à la protection efficaces des droits de l'homme, ainsi qu'à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et des autres objectifs arrêtés au niveau international.

51. Lancée conjointement par l'ONUDC et la Banque mondiale en 2007, l'Initiative StAR soutient les efforts déployés sur le plan international pour en finir avec les sanctuaires financiers qui accueillent les fonds issus de la corruption. L'Initiative StAR collabore avec les pays en développement et les centres financiers pour prévenir le blanchiment du produit de la corruption et faciliter une restitution plus systématique et dans des délais plus courts des avoirs volés. Ces dernières années, l'Initiative StAR a poursuivi ses activités de formation, de renforcement des capacités et d'assistance technique en faveur de pays engagés sur le plan opérationnel dans des affaires de recouvrement d'avoirs. Au 31 décembre 2014, sa base de données sur la corruption contenait des informations relatives à 748 affaires de corruption transfrontières.

52. Accueillie à Genève du 1^{er} au 3 novembre 2014 par le Gouvernement suisse, en association avec l'Initiative StAR, la troisième réunion du Forum arabe sur le recouvrement des avoirs a réuni 250 spécialistes de 40 pays⁴¹. En parallèle s'est déroulée une manifestation sur le rôle des organisations de la société civile dans le processus de recouvrement d'avoirs durant laquelle a été soulignée la nécessité de créer des mécanismes d'échanges d'informations entre la société civile et les autorités gouvernementales ainsi que

⁴⁰ CAC/COSP/WG.2/2014/4, par. 40 à 58.

⁴¹ Voir le communiqué final, disponible à l'adresse: http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/co_chairs_english.pdf.

d'établir des mécanismes transparents et comptables de leurs actes chargés de gérer et d'employer les avoirs restitués, en procédant à de larges consultations avec les parties prenantes concernées⁴².

53. Les 29 et 30 avril 2014, l'Initiative StAR a fourni un appui technique au Forum de l'Ukraine sur le recouvrement d'avoirs organisé dans le prolongement des gels d'avoirs en lien avec l'ancien Président ukrainien, Viktor Ianoukovitch, et ses associés effectués par l'Autriche, le Canada, les États-Unis d'Amérique, le Liechtenstein, la Suisse et l'Union européenne. Dans ce contexte a été publié un guide à l'usage des organisations de la société civile exposant comment elles peuvent contribuer aux efforts de recouvrement d'avoirs⁴³.

54. Devant l'indignation générale suscitée par les pratiques d'évasion fiscale et d'évitement fiscal des entreprises, en juin 2013, au Sommet d'Erne Lough, les pays du G-8 se sont engagés sur les points suivants: mettre en place un dispositif d'échange automatique de renseignements entre les autorités fiscales du monde afin de combattre le fléau de l'évasion fiscale; modifier les règles permettant aux entreprises de déplacer leurs bénéficiaires à travers les frontières pour éviter l'impôt; aider les pays en développement à accéder aux éléments d'information et aux moyens dont ils ont besoin pour percevoir les impôts qui leur sont dus; introduire un système d'établissements de rapports publics pays par pays pour les entreprises du secteur extractif; aborder la question de l'utilisation à des fins abusives de sociétés écrans pour faciliter les flux financiers illicites⁴⁴. En juillet 2013, l'OCDE a publié le plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires que les ministres des finances du G-8 et du G-20 l'avaient chargée d'élaborer; dans ce plan sont préconisées 15 actions spécifiques, en vue de répondre à une série de questions concernant la transparence fiscale, l'obligation de rendre compte et l'échange d'informations. Dans la déclaration adoptée par le G-20 à Saint-Pétersbourg en septembre 2013, il est souligné que «les pays en développement doivent pouvoir tirer parti des avantages d'un système fiscal international plus transparent».

55. Au cours de la réunion annuelle du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, tenue à Berlin en octobre 2014, 51 juridictions ont annoncé l'introduction, d'ici à 2017 ou à la fin de 2018, d'une nouvelle norme mondiale unique sur l'échange automatique de renseignements en matière fiscale. Les dirigeants rassemblés au sommet du G-20 à Brisbane (Australie) en novembre 2014 ont affirmé le principe comme quoi «les bénéficiaires doivent être imposés là où prennent place les activités économiques dont ils sont tirés et où de la valeur est créée». Les dirigeants du G-20 ont en outre salué les progrès accomplis concernant les régimes incitatifs d'imposition des recettes tirés des brevets du type «patent box», qui permettent de détourner les revenus tirés de la propriété intellectuelle des pays où ils sont générés⁴⁵.

56. Il a en revanche été constaté avec inquiétude que les pays en développement avaient été exclus de la phase de conception du nouveau système d'échange automatique de renseignements en matière fiscale ou qu'ils pourraient ne pas être encore en mesure de fournir des renseignements à titre de réciprocité et risquaient ainsi de n'en tirer qu'un maigre profit, ce qui priverait de nombreux pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire

⁴² Les recommandations de la société civile sont disponibles à l'adresse: www.transparency.org/files/content/pressrelease/Final_civil_society_recommendations_from_AFAR_III_Geneva.pdf.

⁴³ Pour de plus amples informations voir: <http://star.worldbank.org/star/UFAR/stolen-asset-recovery-ukraine-0>. Le guide est disponible à l'adresse: <http://star.worldbank.org/star/ufar/ukraine-resources>.

⁴⁴ Voir la Déclaration de Lough Erne du G-8; 2013 Lough Erne G8 Leaders' Communiqué; Common principles on misuse of companies and legal arrangements and the G8 action plan principles to prevent the misuse of companies and legal arrangements, disponible à l'adresse: <https://www.gov.uk/government/collections/g8-communique-and-documents>.

⁴⁵ Voir www.theguardian.com/business/2014/nov/16/g20-tax-avoidance-pledge-still-leaves-poor-countries-vulnerable.

des avantages de l'échange international de renseignements en matière fiscale. Il a été suggéré de prévoir une période de transition, de cinq ans par exemple, durant laquelle les pays à faible revenu recevraient automatiquement des renseignements en matière fiscale sans exigence de pleine réciprocité. Cette démarche donnerait du temps pour apporter des modifications et des améliorations aux systèmes internes, tout en montrant l'intérêt de participer à l'échange de renseignements.

57. L'OCDE a fait de la lutte contre les flux financiers illicites un des trois domaines prioritaires de sa stratégie pour le développement (2012). En 2014, l'OCDE a publié un rapport intitulé «Évaluation des mesures prises par l'OCDE en réaction aux flux financiers illicites en provenance des pays en développement» dans lequel les performances des pays de l'OCDE sont analysées au regard des principales normes internationales relatives à la lutte contre les flux financiers illicites. Ce rapport est axé sur cinq domaines: le blanchiment d'argent; l'évasion fiscale; la corruption transnationale; le recouvrement d'avoirs; le rôle des organismes d'aide au développement. Dans une autre de ses publications, intitulée «De meilleures politiques pour le développement 2014: La cohérence des politiques et les flux financiers illicites», l'OCDE met l'accent sur la nécessité de veiller à la cohérence des politiques pour lutter contre les flux financiers illicites. Dans son analyse l'OCDE montre que les pays font des progrès dans la lutte contre les flux financiers illicites, mais constate avec alarme que «faute d'agir, les pays de l'OCDE risquent de se transformer en sanctuaire pour les avoirs illicites en provenance de pays en développement» (p. 22).

58. Le Groupe d'action financière (GAFI) fait office d'organe international d'orientation de la lutte contre le blanchiment d'argent. Il a élaboré une série de recommandations qui constituent les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme; tous ses membres se soumettent régulièrement à une évaluation mutuelle de leur mise en œuvre. En février 2012, le GAFI a adopté une nouvelle série de recommandations destinées à encadrer les dispositions législatives nationales visant à rendre plus difficile la dissimulation de fonds illicites dans des juridictions opaques. Le GAFI a publié de nouvelles normes sur l'obligation de vigilance à l'égard des personnes politiquement exposées, en octobre 2013, puis, en 2014, des normes sur la transparence et les bénéficiaires effectifs afin de décourager et prévenir le recours abusif aux structures d'entreprise pour le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme, l'évasion fiscale ou d'autres activités illicites.

59. Au niveau régional, en Afrique, l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique luttent contre les flux de fonds illicites. Mis en place en février 2012 pour s'attaquer au problème pernicieux que constituent ces flux, le Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique a procédé à des consultations, des visites de pays et des études dans six pays africains. Dans son rapport d'activité, le Groupe a noté que «dans certains pays africains, le dispositif institutionnel de lutte contre les flux financiers illicites était, au mieux, insuffisant, voire, dans plusieurs cas, inexistant. Le manque de transparence, le secret et la difficulté d'obtenir des informations et des séries de données systématiques restent dans l'ensemble les problèmes majeurs» (E/ECA/CM/47/6, par. 20)⁴⁶.

⁴⁶ Le rapport final du Groupe de haut niveau a été rendu public le 31 janvier 2015 après l'envoi de la présente étude aux services de l'édition par l'Expert indépendant. Il en sera dûment tenu compte dans l'étude finale de l'Expert indépendant. Voir «Flux financiers illicites: Rapport du Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique» commandée par la Conférence UA/CEA des ministres des finances, de la planification et du développement économique, disponible à l'adresse: dewww.uneca.org/sites/default/files/publications/iff_main_report_english.pdf.

60. En février 2013, la Commission européenne a publié des propositions préconisant de modifier la directive contre le blanchiment de capitaux pour préciser la définition de «bénéficiaire effectif» et exposer plus en détail les composantes de l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle⁴⁷. La nouvelle directive obligera pour la première fois les États membres de l'Union européenne à tenir des registres centraux compilant des informations sur les bénéficiaires effectifs en dernier lieu des sociétés et autres entités juridiques et des fiducies. Ces registres ne seront pas publics, mais ils seront accessibles aux autorités compétentes et aux services de renseignement financier, ainsi qu'aux personnes ayant un «intérêt légitime», comme les journalistes d'investigation et d'autres citoyens concernés. L'objectif est d'accroître la transparence, de rendre les «opérations douteuses» plus difficiles à dissimuler et de combattre le blanchiment de capitaux et la criminalité fiscale.

V. La lutte contre les flux financiers illicites et le cadre de développement des Nations Unies pour l'après-2015

61. Les flux financiers illicites n'ont pas été abordés expressément dans les objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, pas même dans l'objectif 8, relatif au partenariat mondial pour le développement, qui concerne la dette extérieure, le commerce et la coopération au développement. Il a été remédié à cette carence dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015 des Nations Unies, publié en mai 2013, dans lequel il est recommandé, notamment, d'inscrire dans les futurs objectifs de développement un objectif mondial consistant à «réduire les flux illicites et la fraude fiscale et augmenter le recouvrement des avoirs volés»⁴⁸.

62. Dans le rapport il est noté que: «Le temps est venu pour la communauté internationale d'employer de nouvelles méthodes de travail afin de dépasser le simple programme d'aide et de mettre de l'ordre dans ses affaires: elle doit procéder à une réduction rapide de la corruption, des flux financiers illégaux, du blanchiment d'argent, de l'évasion fiscale et de la propriété d'actifs non déclarés.». Il y est souligné que les pays développés sont investis de responsabilités particulières pour ce qui est «de veiller à ce qu'il n'y ait aucun refuge sûr pour les capitaux illicites et le produit de la corruption et à ce que les entreprises multinationales soient équitablement imposées dans les pays où elles opèrent» et noté que «Les pays développés pourraient se montrer plus actifs en termes de saisie des actifs qui peuvent avoir été volés, acquis par la corruption, ou transférés à l'étranger de manière illégale depuis des pays en développement.»⁴⁹.

63. Des organisations de la société civile ont elles aussi préconisé de mentionner le problème des flux financiers illicites dans le programme de développement pour l'après-2015. Par exemple, le Centre pour les droits économiques et sociaux et Christian Aid ont proposé de faire expressément de la réduction des flux financiers illicites un élément des nouveaux objectifs de développement durable en couvrant l'évasion fiscale transfrontière, la restitution des avoirs volés, la dette odieuse et les abus fiscaux⁵⁰.

⁴⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, COM(2013)45.

⁴⁸ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, «Pour un nouveau partenariat mondial: vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable» (mai 2013).

⁴⁹ Ibid., Résumé analytique et p. 11 et 59.

⁵⁰ Centre pour les droits économiques et sociaux et Christian Aid, «A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief» (mai 2014).

Ces organisations ont en outre noté que «Dans de nombreux pays, le droit des personnes d'avoir accès à des informations budgétaires et financières désagrégées, périodiques, détaillées et fiables est très restreint, en particulier en matière d'accès aux informations financières nécessaires pour éradiquer les flux financiers illicites, réduire l'emprise des entreprises sur les processus de développement et de détecter les divers abus fiscaux, tels que les avantages fiscaux socialement inutiles. Ce défaut fondamental d'informations budgétaires pérennise et accentue le défaut de participation effective, significative et institutionnalisée des groupes sociaux et des pays les plus défavorisées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique budgétaire.».

64. L'Expert indépendant salue ces initiatives et d'autres qui ont concouru à ce qu'en fin de compte le Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs du développement durable fasse une place dans son rapport, adopté le 19 juillet 2014, au problème des flux financiers illicites, ce dans la proposition d'objectif 16 «Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable» avec la proposition de cible précise (16.4): «D'ici à 2030, réduire sensiblement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de recouvrement et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée.».

65. Dans son rapport de synthèse sur le programme pour l'après-2015, publié en décembre 2014, le Secrétaire général souligne que «Le développement durable passe nécessairement par l'accès à des systèmes de justice équitable, l'existence d'institutions de gouvernance démocratique comptables, la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites et l'offre de garanties concernant la protection de la sécurité des personnes.» (A/69/700, par. 78), intégrant de la sorte la lutte contre les flux financiers illicites et la corruption dans le noyau dur de la protection des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. Dans le même paragraphe il note qu'il faut faire régner, dans le respect de l'état de droit, un climat qui soit propice à l'engagement réel, en toute liberté, de la société civile» et constate que «La liberté de la presse et l'accès à l'information, la liberté d'expression, de réunion et d'association.» sont «des catalyseurs du développement durable.».

66. Le rapport du Secrétaire général confirme l'opinion de l'Expert indépendant comme quoi la lutte contre les flux financiers illicites est une question qui relève des droits de l'homme et est en lien étroit avec la protection et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la transparence, le droit à la participation et l'accès à l'information. L'Expert indépendant souscrit pleinement à l'avis du Secrétaire général selon lequel dans l'exécution du programme de développement pour l'après-2015, y compris la lutte contre les flux financiers illicites, il faudra: «Veiller à ce que toutes les mesures prises respectent les droits de l'homme et en assurent la promotion, de manière pleinement conforme aux normes internationales.» (ibid., par. 65), et il recommande d'incorporer des dispositions expresses dans ce sens dans l'ensemble final d'objectifs de développement dont conviendront les États Membres.

67. Dans son rapport, le Secrétaire général souligne qu'il y a urgence à lutter contre les mouvements illicites de capitaux et qu'il faut appliquer plus rigoureusement la Convention des Nations Unies contre la corruption et prendre des mesures pour surmonter les obstacles à la restitution des biens volés. Il estime en outre que les États Membres doivent réfléchir à des mesures régissant l'échange d'informations, la coopération judiciaire et la création d'un comité intergouvernemental sur la coopération fiscale, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (ibid., par. 115).

68. L'Expert indépendant se réjouit de ces recommandations, dont la mise en œuvre contribuerait à associer davantage tous les États Membres, y compris les pays les moins avancés, aux efforts actuels du G-8/G-20 et de l'OCDE visant à réformer les règles fiscales internationales et à réduire l'évasion fiscale à l'échelle mondiale.

69. L'Expert indépendant prend note de certaines préoccupations. L'une des principales concerne les moyens de mesurer les progrès dans la réalisation de l'objectif proposé relatif à la réduction des flux financiers illicites et de donner effet à l'obligation de rendre compte de leur mise en œuvre, en particulier dans les domaines où des efforts concertés s'imposent tant de la part des pays d'origine et des pays de destination que des acteurs publics et privés, dont les gouvernements, les entreprises et le secteur financier. Comme le Secrétaire général, l'Expert indépendant estime que le programme de développement pour l'après-2015 doit être assorti de dispositifs publics efficaces et ouverts à tous les niveaux pour permettre l'établissement de rapports, suivre les progrès accomplis, tirer des enseignements de l'expérience et faire respecter le principe de responsabilités réciproques (A/69/700, par. 60).

70. L'Expert indépendant constate en revanche avec déception que le Groupe de travail ouvert n'a pas mentionné la lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, en particulier, dans la proposition d'objectif 17: «Revitaliser le partenariat mondial au service du développement durable et renforcer les moyens de ce partenariat». Par exemple, dans la cible 17.1, relative au financement, la question de la fiscalité n'est abordée que sous l'angle du renforcement de la capacité des pays en développement à collecter l'impôt et d'autres recettes, sans référence à la lutte contre l'évasion fiscale. Une proposition antérieure du Groupe de haut niveau relative à l'évasion fiscale et à l'évitement fiscal à l'échelon international n'a pas été incorporée dans le document final, ce qui pourrait constituer, pour les pays développés comme pour les pays en développement, une occasion manquée de s'attaquer à une des réformes structurelles parmi les plus nécessaires.

71. Des cibles, repères et indicateurs adaptés sont nécessaires pour déterminer si les pays d'origine et de destination et le secteur privé engagent les actions requises pour avancer sur la voie de la réalisation de l'objectif de développement durable concernant la réduction des flux financiers illicites. GFI a proposé d'incorporer dans l'objectif de développement durable concernant les flux financiers illicites la cible «réduire de 50 % les flux financiers illicites provenant de la fausse facturation commerciale» en soulignant que la proposition actuelle du Groupe de travail ouvert, à savoir «réduire sensiblement les flux financiers illicites» ou «renforcer les activités de recouvrement des avoirs volés» restait très vague quant à ce que chaque État ou acteur aurait à accomplir d'ici à 2030. GFI a fait valoir que se fixer comme cible de réduire les flux illicites liés au commerce et à la fiscalité permettrait de couvrir le gros des flux financiers illicites, de mesurer les progrès au moyen des statistiques officielles des gouvernements, de compléter les initiatives existantes en faveur de la transparence, d'accroître la mobilisation des ressources et des recettes fiscales internes et d'assurer la rétention d'un bien plus grand volume de capitaux dans les pays en développement⁵¹.

72. Alex Cobham a proposé de fixer trois cibles concernant la réduction des flux financiers illicites par l'accroissement de la transparence et l'amplification des échanges de renseignements en matière fiscale, à savoir:

a) Réduire à zéro le nombre des personnes morales et des montages juridiques pour lesquels les informations relatives aux bénéficiaires effectifs ne sont pas accessibles au public, afin d'éliminer toute possibilité de préserver l'anonymat des propriétaires de sociétés, de fiducies et de fondations;

b) Réduire à zéro les relations transfrontières d'échanges et d'investissement entre les juridictions qui ne procèdent pas à des échanges bilatéraux automatiques de renseignements en matière fiscale, afin de prévenir la dissimulation d'avoirs extraterritoriaux et l'entrée de tels avoirs;

⁵¹ Tom Cardamone et Dev Kar, «Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 Development Agenda», working paper (4 août 2014), disponible à l'adresse: www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_perspective_-_cardamone_kar.pdf.

c) Réduire à zéro le nombre d'entreprises transnationales qui n'établissent pas de rapports publics pays par pays sur leurs activités, afin de détecter toute disparité marquée entre la répartition des bénéfices et la localisation de l'activité économique réelle.

73. Cobham argue que la force de ces cibles réside dans le fait que les données qui seraient recueillies permettraient de déterminer à quel point chaque juridiction s'acquitte de ses responsabilités et, ainsi, de surveiller et suivre adéquatement l'évolution dans le temps du degré d'opacité financière d'une juridiction donnée et de ses incidences sur les autres au regard de critères objectifs plutôt que de vagues promesses politiques et de lui en faire rendre compte⁵².

74. L'Expert indépendant estime que les cibles et les indicateurs proposés par GFI et Cobham concourraient grandement à rendre opérationnel l'objectif aussi louable que vague consistant à «réduire sensiblement les flux financiers illicites», ainsi qu'à suivre les progrès accomplis dans sa réalisation, et que s'ils n'étaient pas retenus ledit objectif risquerait fort de rester lettre morte faute de savoir précisément qui est responsable et comptable de sa réalisation. Il pourrait cependant être nécessaire de compléter ces cibles par des indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis en matière de recouvrement d'avoirs et de lutte contre les flux financiers illicites issus de la corruption et d'autres activités criminelles⁵³. Il faudrait réfléchir aussi à des indicateurs permettant de s'assurer de la pleine prise en considération des droits de l'homme dans les actions menées aux niveaux national et international pour lutter contre les flux financiers illicites. Il faudrait par conséquent envisager des cibles supplémentaires concernant la protection des témoins et des lanceurs d'alerte, la mise en œuvre des procédures liées à l'obligation de vigilance par les sociétés financières et les prestataires de services financiers, et les enquêtes et les poursuites dans les affaires d'évasion fiscale et de corruption.

VI. Conclusion

75. La criminalité et la corruption peuvent, au même titre que l'évasion fiscale et les abus fiscaux, générer des flux financiers illicites et nuire à l'exercice des droits de l'homme à de nombreux égards, mais selon les estimations ces flux proviennent dans leur majeure partie d'opérations transfrontières ayant un lien avec la fiscalité. Dans les pays en développement, la fausse facturation commerciale et la manipulation des prix de transfert sont les principaux vecteurs de l'évasion fiscale ou des abus fiscaux et dans les pays à revenu élevé la crise financière a polarisé l'attention sur les dispositifs d'évasion fiscale et d'évitement fiscal des sociétés transnationales. Les paradis fiscaux, les juridictions opaques et les centres financiers extraterritoriaux facilitent grandement les flux illicites. Davantage de recherches empiriques s'imposent, mais les aspects quantitatifs seront pris en considération dans l'élaboration de l'étude finale qui sera présentée au Conseil des droits de l'homme en mars 2016 et dans laquelle figurera un ensemble de recommandations plus globales.

76. L'Expert indépendant reprend à son compte les recommandations faites par l'ancien Expert indépendant et par la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/25/52, par. 50; A/HRC/26/28, par. 79 à 82) et formule les recommandations ci-après à titre de contribution aux discussions en cours sur

⁵² Alex Cobham, «Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda», working paper (4 août 2014), disponible à l'adresse: www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_assessment_-_cobham_0.pdf.

⁵³ Angela Me, «Benefits and costs of the IFF targets for the post-2015 development agenda», working paper (30 juillet 2014), disponible à l'adresse: www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/iff_viewpoint_-_me_0.pdf.

les objectifs de développement pour l'après-2015 des Nations Unies. Il tient aussi à porter ses recommandations à l'attention de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui se tiendra à Addis-Abeba du 13 au 16 juillet 2015.

77. L'Expert indépendant recommande ce qui suit aux États:

a) Inclure dans le texte final de l'ensemble d'objectifs de développement durable un objectif concernant la réduction des flux financiers illicites, en l'inscrivant dans le contexte de la bonne gouvernance, de l'état de droit, de la justice et du devoir des États de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme;

b) Inclure dans le texte final du programme de développement pour l'après-2015 des dispositions indiquant expressément que dans toutes les mesures prises et activités menées pour réaliser les objectifs de développement durable les États et les autres acteurs doivent veiller à assurer le respect et la promotion des droits de l'homme, en pleine conformité avec les normes internationales;

c) Définir, en complément de l'objectif général consistant à réduire les flux financiers illicites, des cibles et indicateurs permettant d'en mesurer le degré de mise en œuvre par les responsables;

d) Soutenir les recherches empiriques sur les flux financiers illicites, améliorer les données et estimations existantes et convenir d'une méthodologie commune permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la lutte contre les flux financiers illicites à l'horizon 2030;

e) Veiller à inclure parmi les indicateurs des cibles exprimées en pourcentages précis de réduction des flux financiers illicites liés aux échanges et à la fiscalité d'ici à 2030;

f) Inclure dans les indicateurs de progrès trois cibles relatives à la transparence consistant à réduire à zéro:

i) Le nombre de personnes morales et de montages juridiques pour lesquels les informations relatives aux bénéficiaires effectifs ne sont pas accessibles au public;

ii) Les relations transfrontières d'échanges et d'investissement entre les juridictions qui ne procèdent pas à des échanges bilatéraux automatiques de renseignements en matière fiscale;

iii) Le nombre d'entreprises transnationales qui n'établissent pas de rapports publics pays par pays sur leurs activités.

Ces cibles de réduction à zéro devraient être assorties d'indicateurs permettant de suivre l'évolution dans les domaines suivants: efforts faits pour recouvrer les avoirs et lutter contre les flux financiers illicites issus de la corruption et de la criminalité; respect des procédures liées à l'obligation de vigilance par les entreprises financières et les prestataires de services financiers; renforcement des dispositifs juridiques et des modalités pratiques de protection des témoins et des lanceurs d'alerte; intensification des enquêtes et des poursuites dans les affaires d'évasion fiscale et de corruption, dans le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme;

g) Envisager de créer, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, un comité intergouvernemental sur la coopération fiscale chargé de veiller à ce que tous les pays, y compris les moins avancés, tirent profit du système d'échange automatique de renseignements en matière fiscale en gestation et puissent participer pleinement aux travaux à venir relatifs à sa conception et à sa mise en place.