



FERMER LA PORTE AUX CORROMPUS : DU REFUS D'ENTREE A LA VENTE DE PASSEPORTS

Pour certains, les frontières nationales représentent une barrière insurmontable. Pour d'autres, elles sont un moyen de dissimuler confortablement leur richesse mal acquise et de ne pas avoir à rendre compte de leurs actions.

Il est grand temps de combler le vide juridique qui permet aux individus corrompus d'échapper à la justice.

La corruption est un phénomène mondial. Les individus corrompus peuvent se servir des frontières pour blanchir leurs biens mal acquis à l'étranger¹ et échapper ainsi à toute poursuite pénale². Les passeports diplomatiques, les comptes bancaires à l'étranger et les failles du droit sur l'immigration peuvent offrir aux corrompus une vie confortable à l'étranger. Il est nécessaire d'agir pour les empêcher de jouir d'avoirs détournés au sein de refuges fiscaux. La corruption doit avoir un « prix » - à l'intérieur des frontières comme à l'extérieur.

Le refus d'entrée est une nouvelle méthode employée pour détecter et sanctionner les actes de corruption en dehors des frontières nationales. Cette technique a connu un nouveau souffle après avoir été intégrée à plusieurs déclarations régionales en Amérique Latine et dans les Caraïbes³ ainsi que dans le plan d'action 2010 du groupe de travail du G20 contre la corruption (ACWG)⁴. Selon ce groupe de travail, le refus d'entrée doit « envoyer aux individus corrompus le signal fort que la corruption et l'impunité sont inacceptables »⁵. Le G20 a adopté des principes communs pour favoriser le recours à cet instrument.

Pour atteindre ces objectifs, Transparency International propose des mesures qui permettraient de maximiser les avantages du refus d'entrée, afin d'empêcher les individus corrompus de voyager librement tout en s'assurant que leurs droits sont respectés. Il convient d'abord d'évaluer les mesures de refus d'entrée par rapport aux politiques d'immigration et de lutte anti-corruption existantes et aux normes en matière de droits de l'homme. Il est ensuite nécessaire d'introduire des mesures anti-corruption claires et adaptées à la politique d'immigration du pays, notamment en ce qui concerne l'octroi de visas, de passeports et de permis de séjour en lien avec les programmes d'incitation à l'investissement.

C'est là le meilleur moyen d'utiliser au mieux les mesures de refus d'entrée pour lutter contre la corruption.

REFUSER L'ENTREE : LA GRANDE PORTE

Les biens mal acquis sont souvent dissimulés à l'étranger et en dehors du pays où les infractions pénales ont eu lieu. Déplacer l'argent à l'étranger rend sa traçabilité plus difficile et permet souvent aux individus corrompus de bénéficier de meilleurs rendements financiers. Ces biens peuvent être blanchis via des entreprises légitimes, des biens immobiliers, des produits de luxe, des investissements financiers ou autres paiements (comme des frais de scolarité).

Une nouvelle tentative de résolution du problème consiste à restreindre la possibilité des individus corrompus de voyager et de vivre dans les pays où leurs biens ont été placés. Cette mesure a un caractère punitif et dissuasif : le refus d'entrée réduit toute possibilité de voyager librement et de jouir de la fortune amassée à l'étranger, décourageant ainsi les individus corrompus de blanchir leur biens à l'étranger. Adoptée rapidement, une telle mesure transmet surtout le message suivant : ceux qui se livrent à des actes de corruption ne sont pas les bienvenus.

Dans le cadre de la stratégie visant à empêcher les individus corrompus de se réfugier à l'étranger, le Groupe de travail du G20 contre la corruption a introduit le principe de refus d'entrée pour « les responsables publics corrompus et ceux qui les corrompent » dans son premier plan d'action. Cet engagement a été approuvé par les dirigeants du G20 en 2010, puis en 2012 avec les « principes d'action communs » adoptés par le groupe de travail, qui exhortent les pays membres de⁷ :

- adopter des politiques, un cadre juridique et des mesures de mise en œuvre ad hoc en matière de refus d'entrée ;
- définir précisément ce qu'est un acte de corruption, en se basant sur la législation nationale et en l'alignant avec les engagements juridiques internationaux de lutte contre la corruption ;
- refuser l'entrée, même sans condamnation antérieure, lorsque les informations suffisantes existent et permettent de rendre une décision ;
- réfléchir à la possibilité d'étendre le refus d'entrée aux membres de la famille et aux proches collaborateurs ;
- coopérer entre eux en communiquant des points de contacts.

Cet accord reconnaît que « la décision finale de refus d'entrée revient aux pouvoirs publics nationaux compétents et est laissée à leur discrétion ».

DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE ET RISQUES

Du fait du manque d'informations publiquement disponibles sur le nombre de refus de visa et sur la raison de ces refus, il est difficile d'évaluer l'efficacité et l'impartialité du recours au refus d'entrée à la suite d'accusations de corruption. Malgré les appels répétés des dirigeants du G20, les évaluations externes montrent que cet engagement est parmi les moins respectés des engagements du G20⁸. La base juridique et la mise en œuvre de ces mesures varient fortement d'un pays membre à l'autre. La coordination entre les gouvernements nationaux est actuellement insuffisante⁹ et n'a pas été mise en œuvre par les organisations de police internationale comme Interpol. En vue d'améliorer la coopération internationale et l'échange d'informations, un « réseau d'experts » sur le refus d'entrée a été mis en place par le G20 en 2013. Malheureusement, l'identité et les coordonnées de ces experts ne sont pas encore accessibles publiquement.

LE REFUS D'ENTREE DANS LA PRATIQUE

Le refus d'entrée correspond au refus de délivrer un visa ou, si en l'absence de demande de visa, au refus de donner l'accès au territoire lors de la traversée d'une frontière ou du transfert par un pays. Lorsque le visa a déjà été délivré, la procédure à suivre reste à déterminer. Les refus ne peuvent s'appliquer aux personnes présentes sur le territoire national au moment de l'interdiction.

En règle générale, les instruments juridiques imposant de telles restrictions prévoient des exemptions liées à des raisons humanitaires ou à des dispositions particulières du droit international⁶. Enfin, les refus d'entrée peuvent être prononcés sans nécessairement s'inscrire dans le cadre de sanctions officielles à l'encontre d'un pays.

Considérant le caractère politiquement sensible des décisions de refus de visa et d'entrée touchant les responsables publics étrangers, des garanties procédurales et des critères clairs sont essentiels pour prévenir les abus et les négligences de nature politique. Pour éviter les abus, certains pays tiennent par exemple un registre public des individus à qui l'entrée a été refusée. Les critères officiels de refus d'entrée peuvent engendrer d'autres risques. Selon les principes du G20, l'absence de condamnation antérieure ne doit pas empêcher les sanctions contre les personnes suspectées de corruption, si des preuves crédibles peuvent être présentées. Cette disposition tente de remédier au fait que les responsables corrompus réussissent souvent à échapper à la justice de leur pays.

Des critères clairs et connus du public sont nécessaires pour éviter toute mise en œuvre arbitraire ; il convient d'y intégrer une définition précise des actes de corruption qui entraîneraient un refus d'entrée. Par exemple, en l'absence de condamnations antérieures, les pouvoirs publics doivent se conformer à la norme de preuve civile ordinaire pour décider d'un refus d'entrée. Les garanties procédurales sont essentielles, notamment le droit de répondre aux accusations, le droit d'accès au dossier et – en cas de refus d'entrée – le droit d'être informé de la raison motivant le refus. Il est également essentiel de mettre en place un mécanisme d'examen des protections contre le risque d'usage politique du refus d'entrée. Enfin, les pouvoirs publics peuvent définir un seuil au-delà duquel certaines infractions entraîneraient un refus d'entrée.

Autre difficulté, le refus d'entrée peut potentiellement devenir un obstacle à la poursuite judiciaire de responsables publics étrangers. La logique justifiant des restrictions de mouvements réside dans la volonté de réduire la possibilité pour les individus corrompus de fuir leur pays et d'éviter les poursuites judiciaires¹⁰. Pourtant, dans certains cas, permettre aux responsables publics corrompus de se rendre dans le pays où leur fortune a été dissimulée peut être le seul moyen de dévoiler leurs avoirs cachés (et de fournir ainsi les preuves nécessaires à toute poursuite judiciaire).

Un obstacle supplémentaire réside dans la manière de se comporter envers les hauts fonctionnaires et les personnalités politiques accusées de corruption. Les visites officielles, d'un président ou d'un ministre, peuvent représenter une exception acceptable d'attribution de visa malgré les accusations de corruption. Il est néanmoins nécessaire que soit établies internationalement certaines limites concernant les fonctions considérées comme « de haut-rang » de manière à faire en sorte que les déplacements de personnalités notoirement corrompues n'envoient pas un signal d'impunité à la communauté internationale.

PROCEDURE ACCELEREE D'OBTENTION DE LA NATIONALITE : LA PETITE PORTE

De nombreux pays offrent des « programmes d'investisseurs » créés pour accélérer les procédures d'obtention de visa, de permis de séjour ou de nationalité pour les hommes et les femmes d'affaires fortunés qui investissent dans l'économie nationale (voir colonne ci-contre). Ces procédures privilégiées peuvent être obtenues en achetant des obligations d'État ou des biens immobiliers, en créant de nouvelles entreprises ou en contribuant à un fonds gouvernemental (pour le développement national par exemple).

La plupart des pays offrent ce type de programme aux investisseurs à valeur nette élevée, mais certains gouvernements vont jusqu'à proposer des régimes de nationalité par investissement. Les pays proposant une procédure accélérée d'obtention de la nationalité sont l'Albanie, Antigua-et-Barbuda, l'Autriche, l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Dominique, les États-Unis, la

Macédoine, Malte, Panama, la Roumanie, le Royaume-Uni, Singapour et Saint-Kitts-et-Nevis. Les analyses récentes de ces programmes pour investisseurs montrent que les chinois et les russes en sont de loin les principaux bénéficiaires¹¹.

Si ces programmes pour investisseurs rapportent un certain capital humain et financier, ils représentent une menace potentielle pour la lutte contre la corruption transnationale. S'ils ne prévoient pas de contrôles d'intégrité suffisants, ils peuvent devenir une échappatoire facile pour les individus corrompus. Considérant l'importance des sommes en jeu, les gouvernements se doivent d'examiner la source des ces avoirs étrangers pour s'assurer qu'ils ne sont pas liés à un blanchiment d'argent. Il est également essentiel de garantir l'impartialité et l'intégrité de ces programmes. C'est particulièrement vrai dans le cas de programmes confiés à des entreprises privées¹², qui peuvent également conseiller des particuliers sur ces procédures accélérées, créant ainsi une situation de conflit d'intérêts.

Le risque d'abus de ces programmes s'est matérialisé dans plusieurs cas. Par exemple, le programme américain de visa pour investisseurs « EB-5 » est depuis peu l'objet d'une enquête pour mauvaise administration et corruption des sociétés qui proposaient ce programme¹³. Très critique envers le programme EB-5 de son voisin, le Canada a décidé de mettre un terme à son « Immigrant Investor Program » à compter de 2014¹⁴, en justifiant cette décision par les mauvais résultats économiques du programme¹⁵. Il semblerait que le régime nationalité-par-investissement de Saint-Kitts-et-Nevis ait été utilisé par des criminels iraniens pour dissimuler leur nationalité en vue d'échapper à des sanctions internationales et de commettre des infractions financières¹⁶. Dans le cas de la Chine, on estime que plus de 18 000 agents publics ont fui le pays entre 1995 et 2008 par le biais de ces programmes pour investisseurs, faisant ainsi sortir des avoirs volés d'une valeur de près de 800 milliards de Yuan (145 milliards de dollars américains)¹⁷. L'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni sont considérés comme les destinations de choix de ces individus¹⁸.

RECOMMANDATIONS

CONCERNANT LE REFUS D'ENTREE

À l'attention des gouvernements :

- Établir des critères clairs et accessibles publiquement concernant le refus d'entrée.
 - Ces critères pourraient comprendre la conviction ou l'existence de preuves crédibles qu'un individu s'est livré à des actes de corruption.
 - La norme de preuve civile ordinaire doit s'appliquer au cours de l'évaluation des preuves de la participation d'un individu à des infractions de corruption.
 - Une évaluation objective des cas individuels doit prendre en compte le droit du pays d'origine et la nature des infractions.
- Établir un ensemble commun de garanties pour empêcher les abus.
 - Ces mesures doivent comprendre des garanties procédurales (par exemple le droit de répondre aux accusations) et un système d'examen juste et accessible.
 - La réglementation sur l'immigration mettant en œuvre le principe du refus d'entrée pour les responsables corrompus doit être en conformité avec le droit humanitaire international.

L'UE : UN VISA POUR OUVRIR LES FRONTIERES

Là où les frontières entre les pays ont été assouplies, comme au sein de l'UE, il est essentiel que les programmes pour investisseurs comportent un volet "intégrité", surtout pour garantir que ces régimes ne sont pas utilisés pour blanchir des flux financiers illicites.

Considérant leurs difficultés économiques, plusieurs pays du sud de l'Europe ont mis en place des régimes maison-contre-visa, permettant aux étrangers fortunés d'obtenir un visa longue durée (et éventuellement un permis de séjour) en échange de l'achat de biens immobiliers.

Ces programmes, communément appelés « visas en or », doivent être complétés par des contrôles approfondis et indépendants portant sur l'origine des fonds investis. Ils deviennent sinon une superbe opportunité pour les blanchisseurs d'argent de rendre leurs fonds légitimes et d'obtenir le droit de se déplacer librement entre les différents pays de l'UE.

Des cas d'abus ont déjà été détectés au Portugal, où un bénéficiaire de « visa en or » a été arrêté, en mars 2014, après l'émission d'un mandat d'arrêt international. Cette personne était recherchée pour fraude en Chine¹⁹. En juin 2014, plusieurs agents publics ont été l'objet d'enquêtes pour corruption passive en échange de la délivrance de « visa en or » à des ressortissants de pays non membres de l'UE²⁰.

-
- Promouvoir une communication efficace entre les pays, par le biais d'Interpol par exemple, pour permettre un échange d'information rapide concernant les responsables publics corrompus.
 - Désigner des points de contact pour les autorités compétentes et communiquer ces noms ainsi que les méthodes de travail utilisées par les différents gouvernements pour refuser l'entrée sur le territoire.
 - Permettre aux citoyens de recevoir et de fournir des informations sur des demandeurs de visa suspectés de corruption aux points de contacts désignés pour le refus d'entrée.
 - Publier des statistiques sur les refus de visa et d'entrée pour des raisons de corruption.

À l'attention de la société civile:

- Collaborer avec les forces de l'ordre et l'administration pour développer des critères et des seuils appropriés concernant le refus d'entrée.
- Demander des informations sur la mise en œuvre de programmes de refus d'entrée pour s'assurer de leur efficacité et pour prévenir les abus.
- Porter à l'attention du public les insuffisances du dispositif, lorsqu'un agent corrompu obtient un visa par exemple.

CONCERNANT LES PROGRAMMES POUR INVESTISSEURS

À l'attention des gouvernements:

- Aligner les procédures de refus d'entrée avec les programmes pour investisseurs afin de garantir la cohérence des différentes mesures et empêcher que ces mesures ne deviennent une échappatoire pour les corrompus.
- Revoir les seuils et les délais à la hausse pour permettre d'attribuer des permis de séjour à travers des modalités de paiement tout en garantissant la cohérence des différents programmes.
- Éviter d'accélérer l'octroi de la nationalité par le biais d'une augmentation des montants d'investissements.
- Veiller à ce que les « programmes pour investisseurs » développent des critères « d'intégrité » et des procédures de vigilance communs pour l'attribution de permis de séjour.
 - Ceci est essentiel pour les pays membres de l'UE et ceux qui font usage de programmes de visa unique.
 - Les critères doivent s'inspirer des principes *know your customer* ("informations sur le client") utilisés entre autres par les institutions financières.
- Fournir des moyens de surveillance et d'alerte suffisants pour prévenir et signaler les malversations et les abus au sein des programmes.

À l'attention de la société civile:

- Engager les gouvernements à fournir des informations détaillées sur les programmes pour investisseurs et leur utilisation par les ressortissants étrangers.
- Réclamer que les gouvernements mettent en place les garanties nécessaires pour que les candidats soient scrupuleusement sélectionnés, en examinant les condamnations passées ou les liens de parenté avec des responsables publics de haut-rang.

Notes

- ¹ ADB/OECD. "Denying Safe Haven to the Corrupt and the Proceeds of Corruption". Manila. 2006.
- ² G20 Monitoring Report 2013.
- ³ See: www.oas.org/juridico/english/ministry_of_justice_v.htm#CONCL%20AND%20RECOM and <http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/Declarations/Declaration%20of%20Nuevo%20Leon%20-%20final.pdf> and <http://culturadelalegalidad.org.mx/blog/page/3/>.
- ⁴ See: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf.
- ⁵ G20 Common Principles for Action: Denial of Safe Haven, available at: <http://en.g20russia.ru/load/781360536>.
- ⁶ See for instance the EU Council's Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (15114/05).
- ⁷ G20 Common Principles for Action: Denial of Safe Haven.
- ⁸ G20-B20 Dialogue Efficiency Task Force. "From Toronto to Saint Petersburg: Assessing G20-B20 Engagement Effectiveness". Draft Report. June 2013.
- ⁹ Premier rapport de suivi du groupe de travail du G20, 2011. Disponible à l'adresse suivante (en anglais) : www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2011/pdfs/annex08.pdf.
- ¹⁰ Kathleen M Hamann, Remarks at the "Meeting of Experts on Cooperation with Respect to the Denial of Safe Haven to Corrupt Officials and Those Who Corrupt Them, Their Extradition, and the Denial of Entry and Recovery of the Proceeds of Corruption and Their Return to Their Legitimate Owners" March 28-29, 2005.
- ¹¹ Tom Meltzer, "Want to buy citizenship? It helps if you're one of the super-rich". *The Guardian*, 10 December 2013; "No country for poor men." *The Economist*. 1 March 2014; "Cash for passports", *Financial Times*, December 10, 2013.
- ¹² Par exemple, le dispositif en place à Antigua-et-Barbuda est géré par une société basée à Jersey, Henley and Partners.
- ¹³ David Sherfinski, "Issues of corruption, fraud in investor-visa program date back two decades", *The Washington Times*, 18 February 2014. Voir aussi : www.nytimes.com/2012/04/16/opinion/reform-the-eb-5-program.html?_r=0.
- ¹⁴ Jennifer Graham, "Loss of Immigrant Investor Program for all provinces except Quebec angers Wall", *The Canadian Press*, 12 February 2014. Note : le programme d'investisseur va continuer au Québec.
- ¹⁵ Sophia Yan, "Canada kills investor visa popular with Chinese", *CNN*, 25 March 2014.
- ¹⁶ US department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network. "Passports Obtained Through St. Kitts and Nevis Citizenship-by-Investment Program Used to Facilitate Financial Crime." 20 May, 2014.
- ¹⁷ Philip Wen, "Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia", *The Sydney Morning Herald*, 25 February 2014.
- ¹⁸ Philip Wen, "Corrupt Chinese officials flee overseas, some bound for Australia", *The Sydney Morning Herald*, 25 February 2014; Heather Timmons, "Beijing goes hunting for overseas real estate bought with dirty money", *Quartz*, 5 November 2013.
- ¹⁹ "Golden Visa' Chinese man arrested for fraud (UPDATE)", *Portugal Resident*. 25 March 2014.
- ²⁰ Cristina Sambado, "Suspeitas de milhões em luvas nos vistos dourados", *RTP*, 5 June 2014.

Rédacteurs: Matteo De Simone and Craig Fagan

Photo de couverture: ©iStockphoto,
photographereddie
ISBN: 1998-6432

Imprimé sur du papier 100% recyclé
© 2014 Transparency International.
Tous droits réservés.

Transparency International
International Secretariat
Alt-Moabit 96
10559 Berlin
Allemagne

Téléphone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12

ti@transparency.org
www.transparency.org

blog.transparency.org
[facebook.com/transparencyinternational](https://www.facebook.com/transparencyinternational)
twitter.com/anticorruption