

LE NÉPAL, ENTRE PARADIS FISCAUX ET SITUATION D'URGENCE

Megan Jones

Le Népal a été cruellement dévasté en 2015. Deux séismes de grande ampleur ont fait près de 9 000 morts et détruit plus de 600 000 habitations¹. Ces catastrophes ont provoqué une crise des droits humains et des fonds sont encore nécessaires pour assurer aux citoyennes et citoyens le plein exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Dans la présente dissertation, nous expliquerons en premier lieu le contexte actuel du Népal. Nous aborderons en second lieu la plainte selon laquelle le droit au logement des personnes qui demeurent encore dans des abris temporaires suite aux séismes a été enfreint. Nous examinerons en troisième lieu le fondement légal de cette plainte. Nous concluons qu'une plainte peut être déposée auprès de la Commission nationale des droits humains (*National Human Rights Commission*, NHRC) en vertu de la loi de 2012 sur la Commission nationale des droits humains. Nous exposons ci-après des sujets de préoccupation. Le principal est que le maximum de ressources disponibles n'a pas été mobilisé pour atteindre progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels des citoyennes et citoyens, et particulièrement leur droit au logement. Cela est imputable à la fraude fiscale qui s'opère via les paradis fiscaux. Nous proposons des recommandations que la NHRC peut faire au gouvernement du Népal. Ces propositions incluent l'échange d'informations relatives aux comptes financiers avec d'autres pays et une révision du système fiscal pour éliminer les formes d'imposition discriminatoires.

Contexte :

Suite aux deux séismes meurtriers qui ont frappé le Népal en 2015, les droits économiques, sociaux et culturels de nombreux survivants se sont trouvés et demeurent en péril². L'Unicef estime qu'environ 200 000 familles vivent encore dans des habitations temporaires à des altitudes

¹ National Human Rights Commission (NHRC), *Preliminary Report on Monitoring on the Overall Human Rights Situation of Earthquake Survivors, Loss of Lives and Properties including the Humanitarian Support such as Rescue*.

² Himalayan Times, *Quake victims battling against cold in tents*, 19 décembre 2015, <http://thehimalayantimes.com/nepal/quake-victims-battling-against-cold-in-tents/>; Himalayan Times, *Elderly quake victims demand clothes, shelter*, 29 December 2015, <http://thehimalayantimes.com/kathmandu/elderly-quake-victims-demand-clothes-shelter/>; The Guardian, *Water crisis spells cold comfort for Nepal earthquake survivors*, 12 February 2016, <http://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/11/nepal-water-crisis-earthquake-rebuilding-cold-survivors>

supérieures à 1 500 mètres³. Le froid extrême à ces altitudes rend leur situation plus précaire. Après le sinistre, une aide de 4 milliards de dollars a afflué vers le pays. On estime cependant que 3 milliards de dollars supplémentaires sont nécessaires pour terminer les travaux de reconstruction⁴. Malheureusement, la promulgation de la Constitution du Népal de 2015 (« la Constitution ») a entraîné de nouvelles pertes humaines en septembre de la même année⁵. Des manifestations de groupes minoritaires ont eu lieu le long de la frontière indienne et ont eu pour conséquence des attaques meurtrières et un blocus non officiel de quatre mois de la part de l'Inde. Ces événements ont aggravé la crise pour les personnes qui étaient déjà dans le besoin. L'exercice de nombreux droits a été affecté, avec la limitation de l'accès au carburant, au gaz, aux médicaments et à la nourriture et l'interruption de la scolarité pour des milliers d'enfants⁶.

Malgré les troubles sociaux, une des conséquences positives de la nouvelle Constitution, comme l'a fait remarquer le président du Népal M. Yadav, est que le pays peut désormais se concentrer sur son développement. Le Népal est considéré comme l'un des pays les moins développés du monde et est classé 145^e sur 188 en matière de développement humain⁷. En plus d'afficher des indicateurs socio-économiques peu élevés, le pays est enclavé dans une zone montagneuse. Même avant les crises récentes, les routes, l'électricité et les moyens de communication étaient insuffisants et il reste difficile pour nombre de citoyennes et citoyens d'accéder à des ressources et services importants⁸. Le taux de pauvreté au Népal est de 25 % selon le seuil de pauvreté national⁹. Lorsque l'on prend en compte l'indice de pauvreté multidimensionnelle ou que l'on calcule le taux de pauvreté en fonction du seuil de pauvreté moyen de 3,10 dollars par jour, le taux de pauvreté augmente et approche des 50 %¹⁰. Les inégalités sont également très répandues au Népal. Les dernières données montrent un

³ UNICEF, *Nepal: Serious Shortage of essential supplies threatens millions of children this winter*, 30 novembre 2015, http://www.unicef.org/infobycountry/media_86394.html

⁴ The Guardian, voir note 2 ci-dessus

⁵ Suite aux séismes, le Népal s'apprête à finaliser sa Constitution, une tâche qui lui a pris sept ans. La Constitution promulguée en septembre 2015 est la première dans le pays depuis l'abolition de la monarchie en 2008. La nouvelle Constitution arrive après des années d'instabilité politique et plus particulièrement une guerre civile de dix ans qui a pris fin en 2006. Les rebelles maoïstes ont provoqué une guerre civile pour lutter contre la corruption, la pauvreté, les inégalités et la discrimination qui ont pris fin lors de la signature d'un accord de paix global qui énonçait une série de droits humains devant figurer dans la nouvelle constitution.

⁶ Human Rights Watch, *World Report 2016*, dernière consultation le 19 février 2016, <https://www.hrw.org/world-report/2016> ; NHRC, *Human Rights Situation During the Agitation Before and After Promulgation of the Constitution of Nepal, Monitoring Report*, NHRC 2015 ; UNICEF, voir note 3 ci-dessus

⁷ United Nations Committee for Development Policy, *List of Least Developed Countries (comme celle du 16 février 2016)*, dernière consultation le 19 février 2016, <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf>

⁸ UN Country Team Nepal, *United Nations Development Assistance Framework for Nepal, 2013-2017*, 2012, p. 1

⁹ Banque mondiale, *Nepal, World Development Indicators*, dernière consultation le 19 février 2016, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/NPL>

¹⁰ Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), *Human Development Report 2015, Work for Human*

coefficient de Gini de 0,32¹¹.

Les citoyennes et citoyens du Népal sont très préoccupés par la capacité de leur gouvernement à lever des fonds suffisants pour financer le développement du progrès et l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Une inquiétude particulière concerne le droit au logement, étant donné le manque de fonds pour terminer les travaux de reconstruction. La situation paraît encore plus alarmant depuis les révélations de 2015 concernant des Népalais détenant des fonds sur des comptes en banque suisses, qu'ils pourraient utiliser pour échapper à l'impôt au Népal. Le Consortium international des journalistes d'investigation (*International Consortium for Investigative Journalism*, ICIJ) a publié ces révélations dans son dossier « Swiss Leaks ». Celui-ci laisse entendre que des Népalais ont déposé 54 millions de dollars sur des comptes bancaires HSBC en Suisse dans les années 2006-2007¹². Peu après la publication du rapport de l'ICIJ, la Nepal Rastra Bank (NRB) a annoncé qu'elle ouvrait des enquêtes suite à une instruction de la commission des finances du parlement¹³. La NRB a également annoncé qu'elle avait demandé au fisc népalais, le Nepal Department of Revenue Investigation (DRI), d'enquêter sur l'existence d'éventuelles fraudes fiscales¹⁴. L'avancement de ces enquêtes n'a à ce jour pas été communiqué. Il est également possible que des comptes soient détenus dans d'autres banques en Suisse et dans le monde. La plainte formulée est résumée ci-après.

Plainte

Droits violés

- Droit à un niveau de vie suffisant, y compris en matière d'alimentation, d'habillement et de logement (PIDESC, article 11(1))
- Droit à un logement décent (Constitution du Népal, article 37(1))

Sujets de préoccupation

- Le maximum de ressources disponibles pour financer l'exercice des droits économiques,

Development, 2015, p. 218; Banque mondiale, voir note 9 ci-dessus

¹¹ PNUD, voir note 10 ci-dessus

¹² Consortium international des journalistes d'investigation, *Swiss Leaks*, 2015, dernière consultation le 19 février 2016, <http://projects.icij.org/swiss-leaks/countries/npl> ; The Kathmandu Post, *Rs 5.4b held in Swiss bank in '07*, 10 février 2015, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2015-02-10/rs-54b-held-in-swiss-bank-in-07.html>

¹³ Setopati, *Govt begins investigation into Nepali's accounts in Swiss bank*, février 2015, <http://m.setopati.net/news/5555/>

¹⁴ My Republica, *NRB writes DRI to probe deposits by Nepalis in Swiss banks*, 3 mars 2015, <http://www.nepalupclose.com/News.aspx?ID=678946>

sociaux et culturels n'a pas été mobilisé et alloué, et le problème de la fraude fiscale n'a pas été adressé.

- La fraude fiscale est source de discrimination.

Les plus fortunés sont capables d'échapper à l'impôt et le font au détriment des plus pauvres.

Le système fiscal est plombé par des impôts dégressifs qui sont discriminatoires envers les pauvres et peuvent restreindre encore l'accès des citoyennes et citoyens à leurs droits économiques, sociaux et culturels.

Plaignants

- Les citoyennes et citoyens lésés qui ont perdu leurs maisons et résident encore dans des abris temporaires suite aux séismes de 2015 au Népal.

Défendeur

- Le gouvernement du Népal

Recours

- Le cadre juridique népalais ne permet pas de porter la plainte devant un tribunal. Au lieu de cela, la plainte est déposée auprès de la NHRC en vertu de la section 10 de loi de 2012 sur la NHRC.

Fondement légal de la plainte

Les voies nationale et internationale pour porter cette plainte à l'attention du gouvernement du Népal sont discutées ci-après. Premièrement, des procédures internationales de plainte sont examinées et nous concluons qu'aucune n'est applicable. Deuxièmement, des procédures nationales de plainte sont examinées. Le droit à un recours constitutionnel existe mais ne peut être utilisé dans le cas présent. La plainte sera plutôt déposée auprès de la NHRC en vertu de la loi de 2012 sur la NHRC. Enfin, les principes directeurs, politiques et responsabilités définis dans la Constitution seront examinés, car ils guident l'action de l'État.

Mécanisme de plainte au niveau international

Le Népal a ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1991. Le Népal n'est toutefois pas partie au Protocole facultatif s'y rapportant. Ce

protocole offre un mécanisme de recours pour les individus (ou groupes d'individus) en relation avec la violation des droits économiques, sociaux et culturels tels que définis dans le PIDESC. Bien que l'on ait recommandé au Népal de ratifier ce Protocole facultatif lors de son Examen périodique universel (EPU) de 2011, le Népal n'a pas accepté la recommandation. Les citoyennes et citoyens népalais n'ont en conséquence aucune possibilité de porter plainte auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. De toute façon, le Protocole facultatif stipule que le Comité ne pourra accepter une plainte que si tous les recours disponibles ont été épuisés au niveau national. Dans le cas présent, il n'existe aucun recours international. Les recours nationaux sont examinés ci-après.

Mécanisme de plainte au niveau national

Au niveau national, la Constitution du Népal énonce 30 droits (y compris des droits économiques, sociaux et culturels) en plus du droit au recours constitutionnel¹⁵. La Constitution fournit un cadre juridique pour la protection et la promotion des droits humains au Népal. La section 47 complique toutefois les choses, en précisant que, pour que les droits soient appliqués, l'État doit prendre les dispositions juridiques dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de la Constitution (20 septembre 2015). Dès lors, les lois doivent être promulguées par le parlement pour que les droits constitutionnels soient applicables. Cela limite les droits énoncés dans la Constitution lorsqu'il y a absence de loi correspondante. En outre, un droit au recours constitutionnel est énoncé dans la section 46 de la Constitution. Ce droit permet à tout citoyen népalais d'introduire une requête auprès de la Cour suprême pour faire invalider toute loi qui serait non conforme à la Constitution au motif qu'elle entrave de façon déraisonnable la jouissance de droits fondamentaux¹⁶. Cette plainte ne sera pas déposée en vertu de la disposition prévoyant un recours constitutionnel, vu que les personnes lésées ne contestent pas le fait qu'une loi existante soit non conforme à la Constitution.

La Constitution donne aussi à la NHRC la tâche de veiller au respect, à la protection et à la promotion des droits humains, ainsi qu'à leur mise en œuvre effective¹⁷. En vertu de la loi de 2012 sur la NHRC, les droits humains se définissent comme suit : « droits liés à la vie, la liberté, l'égalité et la dignité d'une personne prévus par la Constitution et d'autres lois en vigueur et ce terme comprend également les droits énoncés dans les traités internationaux relatifs aux droits humains auxquels le Népal est partie. » À ce titre, en vertu de la Constitution et des traités internationaux liés aux droits humains, la NHRC a le devoir de garantir le

¹⁵ *Constitution of Nepal, 2015, Part 3, Fundamental Rights and Duties* (Sections 16 to 46)

¹⁶ *Constitution of Nepal, 2015, Section 133*

¹⁷ *Constitution of Nepal, 2015, Part 25: National Human Rights Commission* (Section 249(1)).

respect et l'application des droits.

La Constitution énonce en outre les fonctions, tâches et pouvoirs de la NHRC. Ceux-ci sont également prévus par la loi de 2012 sur la NHRC. Ils englobent le pouvoir de mener des enquêtes et de recommander des mesures contre les violations des droits humains de toute personne ou groupe de personnes. Cela peut se faire par requête ou plainte présentée à la Commission par une victime ou toute autre personne¹⁸. La NHRC est en mesure de surveiller la mise en œuvre des traités internationaux en matière de droits humains et, s'ils ne sont pas mis en œuvre, elle peut faire suivre des recommandations au gouvernement du Népal pour une mise en œuvre effective¹⁹. Comme souligné plus haut, dans la section présentant la plainte, une plainte est présentée en vertu de la section 10 de la loi de 2012 sur la NHRC. Cette plainte sera déposée auprès de la NHRC au motif que des droits énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et la Constitution ont été violés du fait que le gouvernement ne lutte pas contre la fraude fiscale afin d'assurer que le maximum de ressources est disponible pour financer les droits économiques, sociaux et culturels.

Principes directeurs, politiques et responsabilités de l'État

Notons également que la Constitution fournit des orientations sur la gouvernance de l'État concernant l'utilisation maximale des ressources disponibles. Ce point figure dans les Principes directeurs, politiques et responsabilités de l'État²⁰. La Section 50 (3) dispose que : « l'État aura pour objectif économique de rendre l'économie nationale autonome et indépendante et d'inscrire son développement dans une orientation socialiste, avec une distribution équitable des ressources et des moyens et en mettant fin à toute forme d'exploitation et d'inégalités économiques, grâce à l'utilisation maximale des ressources disponibles [...] pour un développement durable et pour bâtir une société sans exploitation, par une distribution juste des progrès réalisés à ce jour. »

Les politiques de l'État précisent en outre que celles relatives à la finance, à l'industrie et au commerce doivent permettre d'atteindre la prospérité économique avec l'utilisation maximale des ressources disponibles²¹, ainsi qu'une distribution juste des fruits du développement et des moyens et ressources disponibles²². Le Népal a l'obligation de « protéger et promouvoir les droits fondamentaux et humains et de respecter les principes directeurs²³ ». Notons qu'en conséquence de la section 55 de la Constitution, la

¹⁸ *National Human Rights Commission (NHRC) Act, 2012, Section 10; Constitution of Nepal, 2015, Section 249(1).*

¹⁹ *Constitution of Nepal, 2015, Section 249(2)(g)*

²⁰ *Constitution of Nepal, 2015, Part 4: Directive Principles, Policies and Responsibilities of the State*

²¹ *Constitution of Nepal, 2015, Section 51(d)(2)*

²² *Constitution of Nepal, 2015, Section 51(e)(5)*

²³ *Constitution of Nepal, 2015, Section 52*

question de la mise en œuvre ou non des principes directeurs, des politiques et des responsabilités de l'État ne peut être invoquée devant les tribunaux²⁴. Ainsi, il n'existe aucun recours juridique en cas de non-respect des principes, politiques et responsabilités du Népal. Des informations sur le sujet peuvent néanmoins figurer dans la plainte à la NHRC.

Sujets de préoccupation

Conformément au PIDESC, les États doivent prendre des mesures au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels²⁵. De plus, les *principes de Maastricht* mentionnent qu'un pays viole les droits économiques, sociaux et culturels s'il ne consacre pas le maximum de ressources disponibles à ces droits²⁶. La Constitution préconise également la mobilisation du maximum de ressources disponibles pour atteindre un développement durable. Bien que ce ne soit pas expressément mentionné dans les traités internationaux sur les droits humains, l'impôt est de plus en plus reconnu comme une composante des ressources disponibles d'un pays. Il convient dès lors de tenir compte des questions relatives au prélèvement des recettes fiscales²⁷, dont la fraude fiscale, qui réduit les ressources à la disposition d'un pays.

La fraude fiscale

En plus du rapport de l'ICIJ, le Réseau pour la justice fiscale estime que, le Népal perd chaque année quelque 599 millions de dollars du fait des fraudes fiscales²⁸. Une partie de ce manque à gagner serait liée aux paradis fiscaux. L'année où les calculs ont été faits, ce montant équivalait à 3,8 % du PIB du Népal, alors que le total des recettes fiscales ne représentait que 13 % du PIB. Notons que ces calculs ne tenaient pas compte des activités criminelles. De plus, Kar et Freitas estiment que les flux financiers illicites sortis du Népal au cours de la période de 2000 à 2009 représentaient en moyenne entre 592 et 604 millions de dollars par an²⁹. Les flux financiers illicites sont de l'argent gagné, transféré et utilisé de manière illégale et environ

²⁴ Malgré les implications de la Section 55 de la Constitution, notons la tendance à appliquer les principes directeurs s'il s'avère que le gouvernement les a ignorés (comme on peut l'observer dans l'affaire *Yogi Narahari Nath et al. contre l'Honorable Premier Ministre Girija Prasad Koirala et al.* [1996] NKP 33).

²⁵ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ouvert à la signature le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976, Article 2(1)

²⁶ *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights Principles*, Article 15

²⁷ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz et Nicholas Luisani, *Maximum Available Resources & Human Rights*, 2011, Centre for Women's Global Leadership, Rutgers University, New Jersey; United Nations General Assembly (UNGA), *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepulveda Carmona*, A/HRC/26/28, 22 mai 2014; Ignacio Saiz, *Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective*, in Aoife Nolan, Rory O'Connell and Colin Harvey (eds.), *Human Rights and Public Finance* (Oxford Hart Publishing, 2013), p. 77

²⁸ Tax Justice Network, *The Cost of Tax Abuse, A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide*, 2011, Tax Justice Network, p. 11

²⁹ Dev Kar and Sarah Freitas, *Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009*, décembre

54 % sont liés à la fraude fiscale. L'imposition de ces fonds pourrait se traduire par une augmentation importante des recettes du Népal, ce qui est essentiel au vu de la situation actuelle.

La plainte en question porte sur le fait que la fraude fiscale a réduit le montant des fonds à la disposition du Népal, alors que le pays aurait pu les consacrer à la reconnaissance progressive des droits économiques, sociaux et culturels³⁰. En ne s'attaquant pas à la question de la fraude fiscale, le Népal n'affecte pas le maximum de ses ressources disponibles à ces droits, ce qui peut s'interpréter comme une violation de ses obligations aux termes du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³¹. Le Comité des droits de l'enfant est aussi d'avis que la fraude fiscale entrave la mobilisation du maximum de ressources disponibles. Il l'indiquait dans son rapport adressé à la Géorgie en 2000, exprimant des préoccupations au sujet « de la fraude fiscale et de la corruption qui sévissent sur une grande échelle et dont on estime qu'elles ont un effet sur le montant des ressources disponibles pour la mise en œuvre de la Convention [relative aux droits de l'enfant]³² ». Il en va de même des principes directeurs énoncés dans la Constitution.

La fraude fiscale liée à l'existence de paradis fiscaux peut aussi nuire à l'égalité, un principe clé des droits humains. En effet, le gouvernement n'a qu'une capacité restreinte d'imposer les citoyens à revenus élevés³³. Les plus pauvres portent donc une charge fiscale supplémentaire, ce qui est difficile vu la situation qui prévaut au Népal. Un impôt dégressif peut accentuer ce phénomène³⁴. Au Népal, les impôts indirects sur les biens, les services et les échanges commerciaux, que l'on peut qualifier de dégressifs, représentent environ 75 % des recettes fiscales du pays³⁵. C'est beaucoup plus que les impôts progressifs et cela indique que l'impôt, en général, peut être discriminatoire envers les groupes plus pauvres et contribuer à entraver l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Le Népal doit s'attaquer à la fraude fiscale afin de mobiliser ses ressources. Pour ce faire, il a besoin d'informations pour calculer les obligations fiscales de ceux qui placent des fonds offshore.

Mesure proposée

Une fois la plainte déposée auprès de la NHRC, l'affaire devra faire l'objet d'une enquête et des recommandations seront adressées au gouvernement du Népal. Il est demandé que pour tenter de rétablir les

2011, *Global Financial Integrity*, p. 57

³⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 (E/C.12/GC/20)

³¹ Assemblée générale des Nations unies, voir note 27 ci-dessus

³² Comité des droits de l'enfant (CRC), CRC/C/15/Add.124, 2000, CRC Géorgie, para 18-19

³³ Gabriel Zucman, *The Missing Wealth of Nations: Evidence From Switzerland, 1914-2010*, février 2011, PSE Working Papers n° 2011—07, 2011, <halshs-00565224v1>

³⁴ Assemblée générale des Nations unies, voir note 27 ci-dessus, para 59

³⁵ Fonds monétaire international, *Nepal: Selected Issues*, IMF Country Report No. 11/319, 2011

droits violés, comme décrit plus haut, le gouvernement du Népal s'attaque à la fraude fiscale afin d'assurer qu'un maximum de ressources disponibles puisse être consacré à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et puisse contribuer au développement durable. Il est reconnu que toutes les ressources ne peuvent pas être consacrées à cet objectif, mais le fait de réduire la fraude fiscale pourrait contribuer au respect des droits en général.

Afin de lutter contre l'évasion fiscale, il est demandé au gouvernement du Népal d'envisager de souscrire à la Norme commune de déclaration (NCD) de l'OCDE, qui permet l'échange automatique de renseignements relativement aux comptes financiers. Knobel et Meinzer ont fait valoir que l'échange d'informations est un outil essentiel pour permettre aux pays en développement de réduire les flux financiers illicites vers les paradis fiscaux³⁶. Les pays en développement qui ont adopté la Norme commune de déclaration, ont indiqué l'avoir fait dans le but de percevoir davantage de recettes et de décourager la fraude fiscale. Il est également suggéré de revoir le système fiscal afin de déterminer si l'on peut alléger l'impact d'un impôt dégressif sur les contribuables à faibles revenus. Il est également proposé que le lien entre la mobilisation du maximum de ressources disponibles dans le cadre du système fiscal et le respect des droits humains fasse l'objet de commentaires lors du prochain EPU du Népal.

³⁶ Andres Knobel et Markus Meinzer, *Automatic Exchange of Information: An Opportunity for Developing Countries to Tackle Tax Evasion and Corruption*, juin 2014, Tax Justice Network