



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale
28 septembre 2020
Français
Original : anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs

Vienne, 16-18 novembre 2020

Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Débats thématiques : difficultés et obstacles communs,
ainsi que meilleures pratiques en matière de recouvrement
et de restitution du produit du crime, en particulier
pour ce qui a trait à l'exécution des décisions
de confiscation pénale dans les juridictions étrangères
et aux différences entre les systèmes juridiques
en ce qui concerne les exigences en matière de preuve
et les critères d'établissement de la preuve**

Collecte de renseignements auprès des États parties sur les procédures internationales de recouvrement d'avoirs, y compris les difficultés et les obstacles signalés

Note établie par le Secrétariat

I. Introduction

1. Dans sa résolution 8/1, intitulée « Renforcement de la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs et de l'administration des avoirs gelés, saisis et confisqués », la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a décidé que le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs devrait poursuivre ses travaux, notamment en poursuivant la collecte de renseignements sur les difficultés et les obstacles rencontrés par les États parties, ainsi que sur les meilleures pratiques en matière de recouvrement et de restitution du produit du crime, l'objectif étant de formuler d'éventuelles recommandations aux fins de l'application intégrale et efficace du chapitre V de la Convention.

2. Dans sa résolution 8/9, intitulée « Renforcement du recouvrement d'avoirs à l'appui du Programme de développement durable à l'horizon 2030 », la Conférence des États parties a entre autres reconnu que, depuis 2014 et la conclusion de l'étude sur le sujet intitulée *Few and Far – The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*, davantage avait été fait pour améliorer le recouvrement d'avoirs, et accueilli avec satisfaction la toute récente action lancée par l'Initiative pour le recouvrement des

* CAC/COSP/WG.2/2020/1.



avoirs volés (Initiative StAR) en vue d'actualiser les données disponibles concernant les affaires de recouvrement et de recueillir de nouvelles données.

3. Dans la même résolution, la Conférence a notamment prié le Secrétariat de prendre les mesures suivantes et invité l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés à faire de même : recueillir auprès des États parties des informations sur les affaires internationales de recouvrement d'avoirs concernant des infractions créées conformément à la Convention, y compris sur le volume d'avoirs gelés, saisis, confisqués et restitués ; rendre compte des conclusions auxquelles le Groupe de travail et la Conférence seront parvenus à leurs prochaines sessions, et mettre à jour la base de surveillance continue du recouvrement d'avoirs.

4. Toujours dans la même résolution, la Conférence a également prié le Secrétariat de prendre les mesures suivantes et invité l'Initiative StAR à faire de même : en consultation avec les États parties et compte tenu, entre autres, des données réunies au cours des premier et deuxième cycles du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, ainsi que par des groupes spéciaux et à l'occasion d'études, continuer de recueillir des informations sur les cadres et procédures juridiques et les mesures judiciaires adoptés par les États pour recouvrer le produit tiré d'infractions créées conformément à la Convention ; recueillir auprès des États parties des informations sur les problèmes les plus couramment rencontrés concernant le processus judiciaire suivi pour le recouvrement d'avoirs, et fournir un rapport analytique susceptible d'orienter l'assistance technique.

5. Afin de faciliter l'exécution de ces mandats, le Secrétariat a envoyé aux États parties une note verbale datée du 24 avril 2020 dans laquelle il les invitait à remplir un questionnaire préparé par l'Initiative StAR et portant sur les efforts internationaux de recouvrement d'avoirs.

6. Le Secrétariat a établi la présente note afin de faciliter le débat thématique sur le sujet susmentionné au cours de la quatorzième session du Groupe de travail. Cette note fait fond sur les informations reçues en réponse à la note verbale envoyée par le Secrétariat en avril¹.

II. Principaux objectifs de la campagne de collecte de données

7. La plus grande partie des informations sur les pratiques réelles en matière de procédures internationales de recouvrement d'avoirs sont basées sur quelques cas bien connus de rapatriement d'avoirs. Le rapport intitulé *Few and Far – The Hard Facts on Stolen Asset Recovery*², publié par l'Initiative StAR et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), constitue la tentative la plus récente de collecte systématique d'informations au moyen d'un questionnaire envoyé aux autorités nationales. Le rapport contient une analyse des données contenues dans les réponses de huit pays de l'OCDE qui ont déclaré avoir traité des affaires internationales de recouvrement d'avoirs entre 2010 et juin 2012. Il n'y a aucune information disponible à compter de 2012 ou pour les pays non-membres de l'OCDE.

¹ Au 18 septembre 2020, le Secrétariat avait reçu des réponses des pays suivants : Afrique du Sud, Algérie, Arménie, Australie, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Botswana, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine (y compris la Région administrative spéciale de Hong Kong et la Région administrative spéciale de Macao), Costa Rica, Égypte, État de Palestine, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Guinée-Bissau, Hongrie, Inde, Iraq, Irlande, Italie, Jordanie, Lettonie, Liban, Lesotho, Lituanie, Macédoine du Nord, Malaisie, Maroc, Maurice, Mexique, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Philippines, Pologne, Portugal, Qatar, République de Corée, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (y compris Guernesey, l'île de Man et Jersey), Saint-Siège, Serbie, Seychelles, Singapour, Suisse, Tchéquie, Tunisie, Turkménistan, Ukraine, Venezuela (République bolivarienne du) et Viet Nam.

² Disponible à l'adresse suivante : <https://star.worldbank.org/publication/few-and-far-hard-facts-stolen-asset-recovery-0>.

8. L'objectif de la campagne de collecte de données, qui a été entreprise pour faire suite aux mandats énoncés dans la résolution 8/9, était de combler cette lacune en comprenant mieux les pratiques réelles des États parties en matière de recouvrement et de restitution du produit de la corruption, et en ayant une idée plus précise des quantités d'avoirs gelés, confisqués et restitués aux États requérants, aux précédents propriétaires ou aux victimes de la corruption. La campagne visait également à comprendre combien de pays étaient ou avaient été activement impliqués dans des procédures internationales de recouvrement d'avoirs, en plus de quelques grands centres financiers internationaux qui interviennent dans des affaires bien connues de restitution. Les activités de collecte de données visent également à donner une plus grande visibilité aux pays qui font du recouvrement et du rapatriement du produit de la corruption une priorité, comme le prévoit le chapitre V de la Convention, et à repérer les principaux obstacles qui s'opposent aux procédures internationales de recouvrement d'avoirs.

III. Contenu du questionnaire et critères de sélection des cas

9. Le questionnaire contient des sections sur les statistiques relatives aux cas de restitution, de confiscation et de gel d'avoirs internationaux (dans le cadre d'infractions de corruption établies conformément à la Convention), sur les obstacles au recouvrement international d'avoirs et sur le cadre politique, législatif et institutionnel du recouvrement d'avoirs. Les États parties qui sont intervenus dans des affaires internationales de recouvrement d'avoirs entre 2010 et 2019 ont été invités à remplir toutes les sections du questionnaire. Ceux qui n'étaient intervenus dans aucune affaire de recouvrement international d'avoirs ont été invités à remplir uniquement les sections sur les obstacles au recouvrement international d'avoirs et sur le cadre politique, législatif et institutionnel³.

10. Les États parties ont été invités à donner des informations sur les volumes globaux d'avoirs gelés, saisis, confisqués et restitués, ainsi que sur les affaires de recouvrement d'avoirs concernant :

- a) Les produits de la corruption, tels que définis aux articles 15 à 25 de la Convention ;
- b) Un élément international (c'est-à-dire des affaires impliquant au moins deux pays et un transfert réalisé ou prévu de produits de la corruption vers un État requérant, un propriétaire légitime antérieur ou une victime lésée par la corruption).

IV. Résumé des observations reçues

11. Au 31 août 2020, le Secrétariat et l'Initiative StAR avaient reçu 67 réponses au questionnaire, 50 répondants ayant déclaré être intervenus dans au moins une affaire internationale de recouvrement d'avoirs impliquant des produits de la corruption (c'est-à-dire la restitution, la confiscation ou le gel d'avoirs) au cours de la période 2010-2019. Les 17 réponses restantes ne portaient sur aucun cas de recouvrement d'avoirs et ne contenaient que des réponses aux sections portant sur les obstacles au recouvrement d'avoirs et/ou sur le cadre politique, législatif et institutionnel.

12. Si certains États parties n'ont pas inclus de statistiques sur les affaires dans leurs réponses, il y a deux raisons principales : d'une part, au moins quatre d'entre eux ont confirmé qu'ils n'avaient participé, au cours de la période 2010-2019, à aucun effort international visant à récupérer les produits de la corruption entrant dans le cadre de l'étude. Et, d'autre part, les États parties ont plus fréquemment signalé que de tels cas existaient (ou pourraient exister), mais qu'aucune information systématique n'était recueillie par un organisme gouvernemental.

³ Disponible à l'adresse suivante : https://star.worldbank.org/sites/star/files/star-questionnaire-english-updated_me.pdf.

13. Une vingtaine d'États parties ont confirmé que la collecte des données était en cours et demandé un délai supplémentaire pour envoyer le questionnaire. Il s'agit notamment de plusieurs États parties qui étaient (ou avaient été) impliqués dans un grand nombre d'affaires internationales de recouvrement d'avoirs, soit en tant qu'États requérants, soit en tant qu'États requis. Le Secrétariat et l'Initiative StAR continuent donc de recueillir les réponses des États parties, conformément à la résolution 8/9 de la Conférence.

14. Les réponses reçues au 31 août 2020 portaient sur un total de 286 cas signalés (92 restitutions effectuées, 34 confiscations et 160 cas de gel ou de saisie)⁴. La majorité ont été signalés par les États de localisation des avoirs (60 %), environ 20 % par les États d'origine des avoirs, et les 20 % restants par des États ayant joué un autre rôle ou des pays ayant tantôt été États de localisation, tantôt États d'origine des avoirs. Près de la moitié (31) des juridictions qui ont soumis des réponses ont signalé avoir participé à au moins une restitution d'avoirs au cours de la période 2010-2019, tandis que 18 États ont fait état de confiscations de produits de la corruption et 43 États de gels d'avoirs.

15. Si la plupart des États parties interviennent à un seul titre dans les procédures de recouvrement international d'avoirs, soit en tant que juridiction requise, soit en tant que juridiction requérante, les réponses ont montré qu'un petit nombre d'entre eux (9 des 50 États parties qui avaient signalé des cas jusqu'à présent) étaient intervenus à deux titres dans les procédures de recouvrement d'avoirs impliquant des produits de la corruption – en tant qu'État de localisation des avoirs dans certains cas et en tant qu'État d'origine dans d'autres. Si ce résultat n'est pas surprenant compte tenu de la diversification des pays de destination des produits du crime, il n'en reste pas moins qu'il bénéficie rarement de beaucoup d'attention parmi les spécialistes du recouvrement d'avoirs, dont les débats sont généralement orientés en fonction des intérêts parfois contradictoires des États d'origine et des États de localisation des avoirs. Se rapprocher des États qui sont à la fois des pays de localisation et des pays d'origine pourrait potentiellement enrichir les débats sur l'application du chapitre V de la Convention, bien qu'une analyse plus approfondie soit nécessaire.

16. Au cours de la période 2010-2020, les cas de restitution d'actifs signalés ont porté sur un total d'environ 2,4 milliards de dollars⁵.

17. Les données recueillies jusqu'à présent, bien qu'elles ne soient pas exhaustives, révèlent une tendance à une nette augmentation des montants et de la fréquence des restitutions internationales des produits de la corruption depuis 2017. C'est la Malaisie qui a signalé le montant global d'actifs restitués à un pays d'origine le plus élevé au cours de cette période, en relation avec l'utilisation abusive du fonds d'investissement d'État 1MDB, qui a représenté au total près de 740 millions de dollars en 2019 et 2020⁶.

V. Difficultés rencontrées et obstacles au recouvrement d'avoirs

18. Le questionnaire StAR comprenait une liste de 25 facteurs susceptibles de constituer des obstacles aux différents stades des procédures internationales de

⁴ Ce chiffre peut inclure des doubles déclarations par différents pays intervenant dans les mêmes cas.

⁵ Ce chiffre est préliminaire, basé uniquement sur les réponses reçues au 18 septembre 2020, et il ne tient pas compte des taux de change historiques. De nombreux cas de restitution d'actifs importants et bien connus ne sont pas encore inclus, la collecte de données étant en cours et les États parties finalisant leurs réponses.

⁶ Ce chiffre comprend 438,5 millions de dollars restitués à la suite d'un accord de règlement avec les États-Unis d'Amérique (en deux phases en 2019/20), 49 millions de dollars restitués à la suite d'un autre accord de règlement avec les États-Unis en 2020 et 251,7 millions de dollars représentant trois restitutions par l'Indonésie, Singapour et les États-Unis en 2019.

recouvrement d'avoirs⁷. Les États ont été invités à évaluer, sur la base de l'expérience acquise dans leurs juridictions respectives, la mesure dans laquelle ces facteurs représentaient des obstacles au recouvrement du produit de la corruption. Parmi les réponses reçues au 31 août 2020, 57 États ont répondu à la section sur les obstacles au recouvrement d'avoirs.

19. On trouvera dans les tableaux 1 à 4 ci-dessous un récapitulatif des facteurs pris en compte dans le questionnaire et qui ont été classés comme les plus importants pour tous les pays et pour certains groupes de pays. Ils ont été évalués sur une échelle de 1 à 5, 1 représentant l'absence totale d'obstacle et 5 un obstacle majeur. Les rangs dans les tableaux sont basés sur les notes moyennes données par les États qui ont répondu à chaque question. Plus le rang est élevé et plus il y a d'États qui considèrent ce facteur comme un obstacle important à leurs efforts de recouvrement d'avoirs.

20. Pour les tableaux 2 à 4, les États qui ont rempli la section sur les obstacles au recouvrement international d'avoirs ont été regroupés selon leur rôle dans le processus. Au total, 19 États ont indiqué avoir été État de localisation des avoirs, 14 États d'origine et 14 autres n'ont indiqué aucun rôle dans des affaires de recouvrement international d'avoirs. Les 10 autres États qui ont rempli la section sur les obstacles rencontrés n'ont pas pu être classés dans les sous-catégories prévues dans les tableaux 2 à 4, ou ont déclaré participer aux efforts de recouvrement d'avoirs à la fois en tant qu'État de localisation et État d'origine.

21. Les deux facteurs qui, en moyenne, ont été classés le plus systématiquement comme des obstacles majeurs, quel que soit le rôle des personnes interrogées dans le processus de recouvrement d'avoirs, sont l'exécution de l'ordre de confiscation sans condamnation dans d'autres juridictions et les difficultés à identifier et à vérifier les bénéficiaires effectifs des produits de la corruption présumés.

Tableau 1

Principaux obstacles au recouvrement d'avoirs : toutes les réponses (total : 57)

Rang	Facteur (moyenne)
1	Problèmes liés à l'exécution des ordres de confiscation non fondées sur une condamnation dans une juridiction étrangère (3,3)
2	Absence de réponse ou refus d'entraide judiciaire par le pays de localisation des avoirs (3,2)
3	Difficultés à identifier et à vérifier les bénéficiaires effectifs des produits de la corruption présumés (3,1) Impossibilité d'exécuter des ordres étrangers de non-condamnation en raison de l'absence de confiscation sans condamnation sur le territoire national (3,1)
4	Problèmes liés à l'exécution des ordres de confiscation pénale dans une juridiction étrangère (3,0)

⁷ L'initiative StAR a déjà produit une publication intitulée *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action* qui contient une analyse des principales difficultés rencontrées dans le processus de recouvrement des avoirs et des recommandations stratégiques pour y faire face. Voir <https://star.worldbank.org/publication/barriers-asset-recovery>.

Tableau 2

Principaux obstacles au recouvrement d'avoirs : États de localisation des avoirs (19 réponses)

Rang	Facteur (moyenne)
1	Difficultés à identifier et à vérifier les bénéficiaires effectifs des produits de la corruption présumés (3,1)
2	Difficultés à prouver le lien entre avoirs et infraction pénale (2,9)
3	Différences entre les exigences en matière de preuve entre les systèmes juridiques (2,8)
	Coûts élevés de la gestion des avoirs pendant le processus de recouvrement (2,8)
	Problèmes liés à l'exécution des ordres de confiscation non fondés sur une condamnation dans une juridiction étrangère (2,8)

Tableau 3

Principaux obstacles au recouvrement d'avoirs : États d'origine (14 réponses)

Rang	Facteur (moyenne)
1	Difficultés à identifier et à vérifier les bénéficiaires effectifs des produits de la corruption présumés (3,6)
	Problèmes liés à l'exécution des décisions de confiscation non fondées sur une condamnation dans une juridiction étrangère (3,6)
2	Problèmes liés à l'exécution des décisions de confiscation pénale dans une juridiction étrangère (3,5)
3	Différences dans les exigences en matière de preuve entre les systèmes juridiques (3,4)
4	Absence de réponse ou refus d'entraide judiciaire par le pays de localisation des avoirs (3,3)
	Difficultés à prouver le lien entre avoirs et infraction pénale (3,3)
	Impossibilité d'exécuter les ordres d'une confiscation sans condamnation étrangère en raison de l'absence de confiscation sans condamnation sur le territoire national (3,3)
	Absence de mécanisme de négociation de plaidoyer coupable (3,3)

Tableau 4

Principaux obstacles au recouvrement d'avoirs : États n'intervenant pas dans les affaires internationales de recouvrement d'avoirs (14 réponses)

Rang	Facteur (moyenne)
1	Absence de réponse ou refus d'entraide judiciaire par le pays de localisation des avoirs (3,1)
	Manque d'options disponibles qui contiennent le risque que les avoirs restitués soient « re-corrompus » (3,1)
	Problèmes liés à l'exécution des ordres de confiscation non fondées sur une condamnation dans une juridiction étrangère (3,1)
2	Impossibilité d'exécuter les ordres d'une confiscation sans condamnation étrangère en raison de l'absence de confiscation sans condamnation sur le territoire national (3,0)

<i>Rang</i>	<i>Facteur (moyenne)</i>
3	Difficultés à négocier des conditions mutuellement acceptables pour un accord au titre de l'article 57 (5) de la Convention ou un accord de partage des avoirs (2,9) Coûts élevés de la gestion des avoirs pendant le processus de recouvrement (2,9) Manque de capacité pour la gestion des avoirs (2,9)
4	Problèmes liés à l'exécution des ordres de confiscation non fondés sur une condamnation dans une juridiction étrangère (2,8)

VI. Difficultés rencontrées dans la collecte de données sur les procédures internationales de recouvrement d'avoirs

22. Les États parties ont indiqué qu'ils avaient rencontré des difficultés importantes dans la collecte des informations nécessaires pour remplir le questionnaire. Dans de nombreux États, il n'existe pas de statistiques centralisées dans ce domaine, et aucun organisme gouvernemental n'est chargé de la collecte des données sur les procédures internationales de recouvrement d'avoirs. Les données disponibles sont souvent dispersées entre différents organismes et ne sont pas facilement accessibles, même au sein d'un seul organisme. Plusieurs États parties ont décrit les efforts considérables qu'ils avaient dû déployer pour demander des informations à différentes autorités gouvernementales, judiciaires et de poursuite sans pouvoir obtenir d'informations pertinentes, ce qui laisse présumer – sans pouvoir le confirmer – que ces États n'avaient participé à aucun effort international visant à récupérer les produits de la corruption depuis 2010. D'autres États parties ont indiqué qu'ils étaient engagés dans de tels efforts mais qu'ils ne pouvaient fournir aucune information en raison d'un manque de données.

23. Lorsque les statistiques sont tenues au niveau central, les quantités globales d'avoirs gelés, saisis et confisqués ne sont pas toujours distinguées selon le type d'infraction ou par la présence ou non d'un élément international, ce qui rend difficile l'identification des quantités de produits liés aux infractions de corruption aux termes de la Convention, susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la présente campagne de collecte d'informations. En outre, dans de nombreux pays, la collecte d'informations pour le questionnaire a été interrompue ou retardée du fait de la pandémie de coronavirus (COVID-19).

VII. Prochaines étapes

24. Le Secrétariat salue les efforts déployés par les États parties qui ont rempli le questionnaire jusqu'à présent et continuera de recueillir des données supplémentaires auprès des États parties dont les réponses sont encore en cours de préparation.

25. Des résultats supplémentaires et actualisés seront fournis au Groupe de travail afin d'éclairer davantage les discussions sur les difficultés et les obstacles rencontrés en matière de recouvrement d'avoirs et sur les bonnes pratiques qui sont apparues. Les résultats finaux seront diffusés dans une publication de l'Initiative StAR.