



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

Distr. limitée
29 mai 2019
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application

Dixième session

Vienne, 27-29 mai 2019

Projet de rapport

III. Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

A. Tirage au sort

1. Dans sa résolution 6/1, la Conférence a notamment demandé au Groupe d'examen de l'application de tenir des réunions intersessions ouvertes à tous les États parties afin de procéder au tirage au sort prévu au paragraphe 19 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application, sans préjudice du droit des États parties de demander un nouveau tirage au sort à la réunion intersessions ou à la session ordinaire du Groupe qui suivrait.
2. Conformément à ladite résolution, le Groupe a tenu une réunion intersessions ouverte à tous les États parties le vendredi 24 mai 2019.
3. En ce qui concerne le deuxième cycle du Mécanisme, des tirages au sort ont eu lieu pour la sélection des États parties devant jouer le rôle d'examineurs la quatrième année. La procédure s'est déroulée conformément aux paragraphes 19 et 20 des termes de référence du Mécanisme. Pour chaque État partie à examiner, l'un des deux États examineurs a été sélectionné parmi les États du même groupe régional et le second parmi les autres États parties (voir annexe II)¹.
4. Certains États sélectionnés pour être État examineur ont choisi de reporter leur participation ou, comme ils y sont autorisés par les termes de référence du Mécanisme, demandé de nouveaux tirages au sort. Ces tirages au sort ont été effectués pendant la dixième session du Groupe.

B. Premier cycle d'examen

5. Une représentante du secrétariat a présenté la note du Secrétariat intitulée « Ensemble de conclusions et de recommandations non contraignantes fondées sur les enseignements tirés de l'application des chapitres III et IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption » ([CAC/COSP/IRG/2019/3](#)). Ce document avait été établi en application de la résolution 6/1 de la Conférence, dans laquelle le Groupe

¹ La répartition actualisée des pays pour les premier et deuxième cycles sera publiée dans un document de séance intitulé « United Nations Convention against Corruption: Country pairings for the first and second cycles of the Implementation Review Mechanism » ([CAC/COSP/IRG/2019/CRP.8](#)).



avait été prié d'analyser les informations sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés, les observations faites et les besoins d'assistance technique recensés lors des examens de pays du premier cycle, en se référant aux rapports thématiques, et de lui soumettre, pour examen et approbation, un ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes fondées sur les enseignements tirés de l'application des chapitres III et IV de la Convention. Dans sa décision 7/1, la Conférence avait pris note de l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes, tel qu'examiné par le Groupe à la reprise de la huitième session (CAC/COSP/2017/5). La note du Secrétariat (CAC/COSP/IRG/2019/3) faisait fond sur une analyse de plus de 6 000 recommandations et 1 000 bonnes pratiques recensées dans plus de 167 examens de pays achevés au cours du premier cycle, dont 18 achevés depuis la deuxième reprise de la neuvième session, en novembre 2018, au cours de laquelle l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes avait reçu une approbation de principe. Dans la note, il était également rendu compte des communications écrites reçues de 27 États parties qui formulaient des observations pour faire suite à deux notes verbales envoyées par le secrétariat les 7 janvier 2019 et 29 juin 2017. Dans l'ensemble, que ce soit dans leurs communications écrites ou lors des précédentes sessions du Groupe, les États parties ont exprimé leur appui à l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes, étant entendu qu'il s'agissait de mesures non contraignantes proposant des solutions concrètes auxquelles les décideurs pourraient réfléchir, en accord avec les principes fondamentaux de leur système juridique et en fonction des priorités nationales. L'oratrice a répété que les mesures non contraignantes consistaient en un résumé des principales observations, recommandations, conclusions et bonnes pratiques recensées lors des examens de pays du premier cycle, compte tenu du caractère plus ou moins obligatoire des dispositions de la Convention.

6. La représentante du secrétariat a également présenté la note du Secrétariat intitulée « Note explicative sur les bonnes pratiques relatives à l'ensemble de recommandations non contraignantes et de conclusions fondées sur les enseignements tirés de l'application des chapitres III et IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption » (CAC/COSP/IRG/2019/6). La note explicative contenait des informations supplémentaires explicitant les bonnes pratiques résumées dans l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes qui avaient été recensées lors des examens de pays du premier cycle. La note avait été établie pour donner suite à une demande faite au secrétariat à la deuxième reprise de la neuvième session du Groupe tendant à expliciter les conclusions dégagées et, en particulier, les bonnes pratiques tirées des examens de pays du premier cycle, afin d'aider les États à clarifier davantage les informations en conformité avec les dispositions correspondantes de la Convention.

7. Au cours du débat qui a suivi, certains orateurs se sont félicités de l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes, qui constituait un résultat important du travail collectif réalisé par le Groupe, précisant qu'il était déjà à un stade avancé après avoir fait l'objet de plusieurs cycles de négociations au cours de la septième session de la Conférence et de sessions antérieures du Groupe. Des orateurs ont souligné que les États auraient tout intérêt à s'appuyer sur les recommandations et les conclusions non contraignantes, preuve des retombées positives du Mécanisme d'examen. Il a été noté que, bien que les conclusions et les recommandations soient de nature non contraignantes et qu'elles ne créent pas d'obligations supplémentaires pour les pays, les États devraient envisager de les mettre en pratique, en ce qu'elles rendaient compte des bonnes pratiques communes et offraient la possibilité de renforcer l'application de la Convention. À cet égard, plusieurs orateurs ont noté que les conclusions et les recommandations décrites allaient au-delà des dispositions de la Convention car elles décrivaient des bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention, ce qui apparaissait comme l'un des avantages du Mécanisme. Il a été suggéré que les États pourraient s'inspirer de certaines des mesures décrites dans le document et les appliquer aux réformes et priorités de leurs pays respectifs. Des

orateurs ont souligné que certaines recommandations et conclusions étaient particulièrement utiles eu égard à leurs régimes juridiques nationaux.

8. Plusieurs orateurs ont expliqué comment les cadres juridiques et institutionnels de leurs pays respectifs avaient été mis en conformité avec les mesures décrites, et présenté rapidement celles que leurs pays avaient prises pour donner suite aux conclusions du premier cycle d'examen. Des orateurs ont rendu compte des réformes et des avancées intervenues sur le plan national, telles que la mise en place d'organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption, le renforcement des capacités des institutions publiques et du pouvoir judiciaire de lutter contre la corruption, l'élaboration et le renforcement des lois et mécanismes de lutte contre la corruption (y compris une législation spécialisée ; des lois de procédure pénale ; des mécanismes d'application des sanctions et des peines; des mesures de protection des témoins, des victimes et des personnes qui communiquent des informations ; des réglementations relatives à la responsabilité des personnes morales ; les délais de prescription ; et des lois sur la compétence extraterritoriale), le renforcement des procédures de coordination interinstitutions et le renforcement des mesures de coopération internationale. Ces avancées avaient également contribué au renforcement des cadres nationaux visant à prévenir la corruption et la dispersion du produit du crime à l'étranger. Dans un État, pour donner suite aux recommandations issues du premier cycle d'examen, un amendement à la Constitution avait été adopté afin de donner une reconnaissance constitutionnelle à la Convention et de confier à l'organisme chargé de la lutte contre la corruption la responsabilité d'en appliquer les dispositions. Dans un autre État, les recommandations formulées lors du premier cycle avaient été à l'origine d'une série de réformes, telles que l'élargissement de l'application des moyens de confiscation sans condamnation aux infractions de corruption. Lors du deuxième cycle d'examen de cet État, la capacité de fournir une assistance internationale variée aux actions en confiscation avec et sans condamnation avait été considérée comme une bonne pratique et un indicateur du succès des réformes entreprises.

9. Un orateur a parlé d'une conférence régionale récente tenue en Colombie sur l'accélération de l'application de la Convention en Amérique latine et dans les Caraïbes. La conférence avait pour objectif de mettre en place des plateformes régionales et de promouvoir des initiatives visant à améliorer l'application de la Convention, telles que les systèmes destinés à garantir l'intégrité dans le secteur public, les déclarations d'avoirs, la responsabilité des personnes morales, la gouvernance institutionnelle, la dénonciation d'abus et la coopération internationale. La conférence avait débouché sur l'adoption, par les États participants, d'une déclaration par laquelle ils s'étaient engagés à prendre des mesures spécifiques dans ces domaines, et sur un débat concernant les mesures à prendre pour concrétiser la déclaration.

10. Formulant des observations sur l'ensemble de conclusions et de recommandations non contraignantes, un orateur a proposé que la recommandation décrite dans le document relatif à la procédure d'extradition et d'entraide judiciaire (art. 44, par. 9, et art. 46, par. 24) soit révisée afin que soient prises en compte les obligations incombant aux pays en vertu du traité et les garanties d'une procédure régulière. Un orateur a fait valoir que, dans les recommandations, il faudrait insister plus sur la question de la simplification des procédures et les exigences en matière de preuves dans le cadre de la coopération internationale. Sur ce point, la représentante du secrétariat a fait remarquer que le libellé de la recommandation reprenait celui du paragraphe 9 de l'article 44 de la Convention.

11. En ce qui concerne le champ d'application des mesures visées, un intervenant a suggéré que le document devrait aussi porter sur les résultats du deuxième cycle d'examen, tandis que d'autres ont souligné la nécessité de mettre l'accent sur les résultats obtenus à l'issue du premier cycle, afin de s'assurer qu'elles conservent leur pertinence.

12. Cela était également conforme à la décision de la Conférence tendant à examiner les chapitres III et IV de la Convention au cours du premier cycle. En réponse, le secrétariat a rappelé que, dans sa résolution 6/1, la Conférence avait demandé au Groupe de lui soumettre, pour qu'elle l'examine et l'approuve, un ensemble de recommandations non contraignantes et de conclusions fondées sur les enseignements tirés de l'application des chapitres III et IV de la Convention. Un orateur a rappelé que les observations et les bonnes pratiques avaient été formulées de manière à les rendre plus largement applicables à plus grand nombre de situations correspondant à tel ou tel pays, sans que la teneur et le sens généraux en soient modifiés. Il a suggéré que le document soit joint à la note d'accompagnement du Secrétariat intitulée « Note explicative sur les bonnes pratiques relatives à l'ensemble de recommandations non contraignantes et de conclusions » (CAC/COSP/IRG/2019/6) et que les deux soient présentés à la Conférence dans un seul document.

13. Certains orateurs ont proposé que le Groupe termine et soumette l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes à la Conférence pour qu'elle l'examine, l'approuve et décide de la suite à donner, comme le prévoyait la résolution 6/1, ledit ensemble étant présenté sous la forme d'un projet de résolution ou de décision qui pourrait être examiné à la prochaine réunion du Groupe. D'autres orateurs ont émis des réserves quant à la proposition visant à transmettre le document à la Conférence sous la forme d'un projet de résolution ou de décision, compte tenu de la nature non contraignante des mesures. Certains orateurs ont fait remarquer que, du fait de la nature non contraignante de l'ensemble de conclusions et de recommandations, les États pouvaient exercer leur prérogative de ne pas appliquer toutes les mesures et bonnes pratiques présentées.

14. Certains orateurs ont suggéré qu'il faudrait tenir de nouveaux débats, pendant la période précédant la Conférence, sur la méthode la plus adaptée pour transmettre l'ensemble de recommandations et de conclusions non contraignantes et sur les dernières questions de fond. Sur ce point, une oratrice a rappelé les obligations incombant aux États parties en vertu de l'article 65 de la Convention et souligné qu'en vertu l'article 63, la Conférence était chargée de promouvoir et d'examiner l'application de la Convention et de s'enquérir des mesures prises par les États parties pour appliquer la Convention et les difficultés rencontrées à cet égard. En conséquence, l'oratrice a souligné qu'il était nécessaire que le Groupe transmette le document à la Conférence pour qu'elle décide de la suite à donner, et qu'il incombait à la Conférence de déterminer la marche à suivre.

15. La représentante s'est félicitée des suggestions et observations formulées et indiqué qu'il n'y aurait pas d'autre occasion d'examiner les modalités les plus adaptées pour transmettre le document à la Conférence ou d'autres questions de fond à la prochaine session du Groupe et dans la période précédant la Conférence. La représentante a également fait préciser que les observations et bonnes pratiques suggérées par les États dans leurs observations écrites et qui n'avaient pas été prises en compte dans le document avaient été résumées dans l'introduction, dans la mesure où elles ne figuraient pas dans les examens de pays.

C. Deuxième cycle d'examen

16. Une représentante du secrétariat a fait le point sur les informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées en ce qui concerne le rapport thématique relatif à l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention établi par le Secrétariat (CAC/COSP/IRG/2019/4). Elle a informé le Groupe que le rapport thématique se fondait sur les résumés analytiques de 20 examens de pays achevés et que des premières tendances se dégagent tant sur le plan des difficultés que des bonnes pratiques. Presque tous les pays dont l'examen était terminé avaient reçu des recommandations relatives à l'article 52, et plus de la moitié des pays dont l'examen était en cours avaient reçu des recommandations

relatives aux articles 53, 54, 55 et 57. Ce sont les articles 52, 54 et 57 qui font l'objet du plus grand nombre de recommandations, à raison de plus de 50 recommandations par article. Le nombre le plus élevé de bonnes pratiques avait été recensé au titre de l'article 52.

17. La représentante du secrétariat a présenté les difficultés communes rencontrées et les bonnes pratiques recensées pour chaque article du chapitre V de la Convention relatif au recouvrement d'avoirs. Elle a expliqué que de nombreux États avaient peu d'expérience et n'avaient pas bénéficié de la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs et qu'aucune demande d'entraide judiciaire n'avait été reçue ou envoyée au moment de la conclusion de l'examen. S'agissant plus particulièrement du recouvrement d'avoirs, peu d'États avaient rendu compte d'une expérience pratique. En revanche, de nombreux États avaient signalé recourir à divers réseaux et accords visant à faciliter la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs et le secrétariat encourageait les États à poursuivre leurs efforts visant à mettre en œuvre les dispositions du chapitre V et à continuer à communiquer des exemples et des statistiques au secrétariat.

18. S'agissant de la mise en œuvre du chapitre V de la Convention, plusieurs orateurs ont mentionné la législation, les mécanismes et les pratiques de leurs pays respectifs en matière de recouvrement d'avoirs, notamment l'assouplissement des délais de prescription pour les infractions de corruption, la création d'un bureau spécialisé dans le traçage et le recouvrement des avoirs et le recours à la confiscation en l'absence de condamnation, entre autres. Un certain nombre d'orateurs ont également indiqué que des bureaux spécialisés dans le recouvrement d'avoirs ou des cellules de confiscation d'avoirs avaient été créés dans leur pays. Un orateur a indiqué que son pays avait apporté des modifications à sa législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et au produit du crime pour renforcer la capacité des cellules de renseignement financier de retracer les avoirs, tandis qu'une oratrice a communiqué des informations sur l'assistance technique entre pairs fournie par son pays à d'autres États en matière de recouvrement d'avoirs. En outre, certains orateurs ont mentionné l'importance de la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs conformément à la Convention, plus particulièrement en ce qui concerne le recours à l'entraide judiciaire, et ont demandé aux États de s'accorder mutuellement la coopération internationale la plus étendue à cet égard.

Table ronde sur les difficultés rencontrées, les bonnes pratiques recensées, les enseignements tirés et les procédures permettant de confisquer le produit de la corruption sans condamnation pénale

19. Un représentant du secrétariat a fait une déclaration liminaire sur les bonnes pratiques appliquées et les procédures permettant de confisquer le produit de la corruption sans condamnation pénale, mécanisme que l'on a relevé dans un certain nombre d'examen de pays, soit en tant que bonne pratique, soit comme un point sur lequel les États parties avaient besoin d'orientations supplémentaires. Il a été noté que, dans de nombreux États, les mécanismes de confiscation sans condamnation jouaient un rôle décisif dans la confiscation du produit de la corruption et dans le traitement des cas d'enrichissement inexplicé. Le représentant a également appelé l'attention du Groupe sur la note du Secrétariat relative à la reconnaissance mutuelle des ordonnances de gel et des jugements de confiscation sans condamnation (CAC/COSP/WG.2/2019/CRP.1), qui avait été établie pour la treizième session du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement des avoirs.

20. L'intervenante de la Chine a exposé la législation nationale de son pays sur la confiscation, les avoirs susceptibles d'être confisqués, les types de décisions de confiscation, ainsi que la coopération internationale et la restitution des avoirs. Elle a souligné que, conformément à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 54 de la Convention, la procédure spéciale de confiscation de la Chine avait été incorporée dans le droit procédural pénal interne. Elle en a présenté les règles spécifiques d'application, notamment sa portée, son applicabilité, les types de biens qui sont

concernés, les autorités d'exécution, les garanties d'une procédure régulière et les règles de procédure. Elle a évoqué des interprétations judiciaires compatibles, applicables à des infractions graves liées à la corruption. La procédure spéciale de confiscation pouvait être appliquée aux suspects ou aux accusés qui s'échappent ou décèdent, sur la base de demandes présentées par les parquets populaires aux tribunaux de niveau intermédiaire ou de demandes présentées par la police par l'intermédiaire des parquets, qui jouaient un rôle important.

21. L'intervenant du Guatemala a présenté une nouvelle loi qui régit une procédure de confiscation sans condamnation. Cette nouvelle loi, portant création d'une commission nationale de confiscation, présidée par le Vice-Président du Guatemala et composée de représentants de la Cour suprême, du Bureau du Procureur général et du Ministère de la justice, porte sur tous les aspects relatifs à la saisie, la confiscation, l'administration et la gestion des avoirs saisis et confisqués. Grâce à son entrée en vigueur, les membres d'un Parquet spécial ont été en mesure de saisir plus efficacement des avoirs. La Commission nationale statuait sur leur éventuelle confiscation. L'intervenant a également indiqué que grâce à la nouvelle législation, les autorités nationales avaient saisi et confisqué un grand nombre de produits illicites. Il a appelé l'attention sur les difficultés pratiques qui persistaient dans les domaines de la gestion des avoirs saisis et du recouvrement des avoirs aux niveaux national et international.

22. L'intervenant de la Fédération de Russie a fait un exposé sur les mesures prises dans son pays pour surveiller les dépenses des agents publics et des membres de leur famille de manière à détecter tout écart entre leurs revenus et leurs dépenses. Il a donné un aperçu détaillé du processus, dont la procédure à appliquer en la matière, les attributions des agents concernés, la durée du suivi et les moyens d'obtenir des informations sur les dépenses pertinentes auprès des autorités compétentes. La demande de suivi était régie par des règles de procédure civile et les mesures avaient survécu aux bouleversements constitutionnels. L'intervenant a fait remarquer que la Cour constitutionnelle avait fait référence à la Convention des Nations Unies contre la corruption. Il a cité un exemple de coopération internationale fondé sur les nouvelles mesures, transmis conformément à l'article 43 de la Convention. Il a communiqué des données statistiques et décrit les démarches que les autorités entendaient entreprendre pour renforcer ces mesures.

23. L'intervenant du Royaume-Uni a parlé d'un nouvel outil de confiscation civile faisant partie des mesures concernant l'enrichissement inexplicé, établi en 2018, qui était destiné à résoudre les problèmes liés à l'obtention de preuves dans certaines affaires suspectes souvent liées à des demandes étrangères d'entraide judiciaire, à la corruption et au crime organisé. La personne interrogée était tenue de fournir des renseignements ou des éléments de preuve sur la propriété légitime d'un bien particulier et sur les moyens employés pour l'obtenir. En fonction de la réponse, si tant est qu'il y en ait une de donnée, les autorités compétentes pouvaient décider s'il y avait lieu d'intenter une action au pénal ou au civil. En ce qui concerne ce dernier point, l'intervenant a exposé en détail les procédures judiciaires pertinentes et les mesures provisoires existantes qui pouvaient être appliquées au bien pour en garantir la confiscation éventuelle. Il a souligné que l'outil avait plusieurs autres utilisations potentielles dans les affaires de corruption et pouvait notamment être appliqué dans des affaires concernant des personnes exerçant des fonctions publiques importantes et à la restitution des avoirs.

24. L'intervenante de l'Allemagne a décrit une récente réforme de la législation allemande relative au recouvrement des avoirs qui visait à renforcer et à simplifier sensiblement la confiscation effective des avoirs en droit pénal. Cette réforme a introduit une nouvelle forme de confiscation sans condamnation pour les cas d'infractions graves, comme le blanchiment d'argent ou la dissimulation d'avantages financiers obtenus illégalement. Les avoirs à l'origine douteuse pouvaient désormais être confisqués sans qu'il y ait de preuve d'un fait incriminé particulier et sans qu'il y ait eu condamnation s'ils avaient été saisis dans le cadre d'une procédure engagée pour suspicion d'infraction grave et si le tribunal était convaincu que les avoirs

provenaient d'un acte illicite. Des orientations ont été données aux tribunaux pour leur permettre d'établir cette conviction, notamment en cas d'écart important entre la valeur des biens saisis et le revenu légal de la personne concernée. L'oratrice a évoqué plusieurs cas réussis d'application de la nouvelle législation.

25. Au cours du débat qui a suivi, les orateurs ont souligné que la corruption demeurait un problème mondial et ont fait état d'un large éventail de mesures prises par leurs pays respectifs pour appliquer les dispositions de la Convention. Des orateurs se sont félicités du rapport thématique du Secrétariat sur l'application du chapitre V de la Convention et ont encouragé les États à adopter de nouvelles mesures pour améliorer cette application dans la pratique. Il a été noté qu'il fallait s'attaquer d'urgence, en faisant preuve de bon sens, à l'absence de volonté politique, aux différences entre les systèmes juridiques, aux rigidités de la double incrimination et des délais de prescription en matière de recouvrement des avoirs et que les conditions onéreuses de traçage et de restitution des avoirs confisqués aux pays demandeurs continuaient de faire obstacle à un recouvrement effectif des avoirs.

26. Il a été fait mention de la nécessité d'introduire des mécanismes de confiscation sans condamnation afin de lutter plus efficacement contre la corruption. Plusieurs orateurs ont expliqué comment la notion de confiscation était comprise et appliquée en droit et dans la pratique dans leur pays et ont exhorté les États à veiller à ce que ces mécanismes soient conformes aux droits internationalement reconnus de l'accusé et des victimes, en particulier au principe de la présomption d'innocence. Ils ont également souligné qu'il importait de faire la distinction entre différentes méthodes des procédures de confiscation, qui pouvaient être soit punitives soit réparatrices.

27. Un orateur a noté que le rapport mettait en évidence des lacunes dans l'application de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 54 de la Convention et a prié le secrétariat d'envisager la possibilité de poursuivre les recherches sur les bonnes pratiques et les moyens possibles de renforcer l'application de cette disposition de la Convention.

28. En réponse aux questions posées, les intervenants ont décrit plus en détail les mesures adoptées par leur pays, qui comportaient notamment un certain nombre de garanties importantes destinées à faire observer le droit à une procédure régulière lors de l'application de mesures provisoires et de décisions de confiscation.

29. Des orateurs ont demandé que les exposés des intervenants soient mis à la disposition des membres du présent Groupe ainsi que du Groupe de travail sur le recouvrement d'avoirs.
