Nations Unies CAC/COSP/WG.2/2021/L.1/Add.3

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

Distr. limitée
8 septembre 2021
Français
Original : anglais

Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs
Vienne, 6-10 septembre 2021

Projet de rapport

Additif

V. Débats thématiques

A. Examen de l'utilisation par les États parties des mécanismes juridiques alternatifs et des règlements hors procès, y compris des accords transactionnels, se rapportant à la confiscation et à la restitution du produit du crime, des facteurs qui expliquent les différences entre les montants obtenus dans le cadre de ces mécanismes et les montants restitués aux États concernés, et de la manière dont ces mécanismes pourraient favoriser la bonne application du chapitre V de la Convention

1. Un représentant du Secrétariat a présenté le document de séance établi conformément à la résolution 8/9 de la Conférence des États parties à la Convention, sur les mécanismes juridiques alternatifs et les règlements hors procès, y compris les accords transactionnels, se rapportant à la confiscation et à la restitution du produit du crime (CAC/COSP/WG.2/2021/CRP.1). Il a indiqué que d'après ce travail de recherche, le recours aux accords transactionnels pour régler des affaires de corruption transnationale et d'autres affaires connexes n'avait cessé d'augmenter depuis la publication d'une étude de l'Initiative StAR intitulée « Laissés pour compte : les accords transactionnels dans les affaires de corruption transnationale et leurs conséquences en matière de recouvrement d'avoirs » et de la note du Secrétariat sur le recours à des accords transactionnels et à d'autres mécanismes et ses incidences sur le recouvrement et la restitution d'avoirs volés (CAC/COSP/WG.2/2016/2). La base de données actualisée, constituée à partir de celle de l'Initiative StAR, contenait 1 468 affaires couvrant la période allant de 1999 à mai 2021, et 84,6 % d'entre elles avaient été réglées dans le cadre d'accords transactionnels. Le représentant du Secrétariat a fait part des principales observations issues de ce travail de recherche, évoquant notamment la complexité croissante des affaires traitées, leurs coûts et le besoin accru de recourir à la technologie. Il a noté les difficultés rencontrées pour faire respecter les termes des accords dans d'autres pays, malgré un renforcement de la coopération internationale. Il a également souligné qu'un écart important subsistait entre les montants fixés dans les accords transactionnels et ceux restitués aux pays dont les agents publics étaient soupçonnés d'avoir été corrompus ou dans lesquels se trouvaient les victimes de la corruption. Enfin, le représentant a souligné qu'il importait de préciser quelles sanctions pécuniaires pouvaient constituer une

Merci de recycler

confiscation de facto et, par conséquent, être prises en compte pour la restitution d'avoirs aux pays concernés ou à d'autres victimes conformément à la Convention. En conclusion, il a noté que le débat thématique serait utile pour établir un document d'information qui serait porté à l'attention de la Conférence.

2. Pour faciliter l'examen de ce point de l'ordre du jour, une table ronde thématique a été organisée. Des représentantes et représentants des États-Unis, du Nigéria, du Panama et de l'OCDE ont fait des présentations à cette occasion.

3. Un représentant du Nigéria a présenté l'utilisation par son pays de mécanismes juridiques alternatifs et de règlements hors procès se rapportant à la confiscation et à la restitution du produit de la corruption. Les voies d'action possibles dans son pays incluaient des procédures de confiscation pénale, des procédures de confiscation civile ou sans condamnation préalable et des règlements hors procès prenant la forme de négociations de plaidoyers et de règlements extrajudiciaires. Le représentant a expliqué que des affaires importantes avaient été traitées dans le cadre de négociations de plaidoyers, avec certaines infractions se prêtant à un règlement à l'amiable, comme le prévoyaient la Constitution, la loi relative à la Commission chargée des infractions économiques et financières et la loi relative à l'administration de la justice pénale. En matière de confiscation civile, il a expliqué que la procédure applicable était établie dans différentes lois et impliquait un renversement de la charge de la preuve. Des mesures administratives pouvaient également s'appliquer. Le représentant a noté que les règlements hors procès, bien qu'ils n'aient aucune base légale directe, pouvaient être envisagés dans le cadre de procédures de confiscation civile, ainsi que dans les cas où le ministère public décidait de ne pas engager de poursuites. De nombreuses affaires avaient donné lieu à des règlements hors procès, et la Haute Cour fédérale avait affirmé dans une affaire que les règlements hors procès étaient des contrats ayant force exécutoire et excluant toute possibilité de poursuites ultérieures. Les règlements hors procès étaient également utilisés dans des affaires transnationales de recouvrement d'avoirs. Pour conclure, le représentant du Nigéria a déclaré que les procédures de confiscation sans condamnation préalable et les règlements hors procès constituaient une solution pragmatique pour faire face à la réalité des contraintes en matière de poursuites, et pour priver les auteurs d'infraction d'au moins une partie du produit du crime.

4. Une représentante du Panama a donné un aperçu des mécanismes juridiques alternatifs et des règlements hors procès qui permettaient, dans son pays, de procéder à la confiscation et à la restitution du produit du crime. Se référant au paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention, elle a souligné l'importance de la collaboration entre les services de détection et de répression et les personnes ayant participé à la commission d'une infraction. Elle a expliqué que face aux infractions, les États étaient passés de systèmes basés uniquement sur la sanction à des systèmes permettant des négociations avec les personnes concernées. Soulignant l'importance d'un tel outil, qui permettait de recueillir des informations d'une grande valeur pour enquêter sur la criminalité organisée, la représentante a noté que ces mécanismes étaient précieux pour assurer l'efficacité des enquêtes. Elle a illustré son propos en évoquant les négociations que les autorités de son pays avaient menées avec des personnes inculpées dans l'affaire *Odebrecht*, et qui avaient notamment abouti à des réductions de peines. Étant donné que la loi applicable dans cette affaire permettait de conclure des accords avant l'audience, les personnes mises en accusation avaient reconnu soit la totalité, soit une partie des charges retenues contre elles, et les peines correspondantes. La représentante a également expliqué que dans le cadre de la négociation des accords, les procureurs pouvaient envisager la possibilité d'un recouvrement d'avoirs. Après cette affaire, des modifications avaient été apportées aux dispositions du Code de procédure pénale régissant les accords de coopération, et le ministère public avait rédigé et publié, avec l'aide de l'ONUDC, des lignes directrices sur la négociation d'accords de coopération afin de renforcer l'utilisation des mécanismes alternatifs de règlement des différends tout en protégeant les droits de toutes les parties concernées.

5. Le représentant des États-Unis a donné un aperçu des mécanismes de règlement hors procès existant dans son pays. Il a fait observer qu'aux États-Unis, les procédures de contentieux, les négociations de peine et les règlements civils permettaient de régler la plupart des affaires pénales et civiles, que les différends soient de nature publique ou privée. En ce qui concerne la confiscation dans le cadre de procédures d'exécution liées à des affaires de corruption, le représentant a expliqué que le recours à des accords transactionnels était possible dans une grande variété de procédures d'exécution, y compris les procédures de confiscation visées à l'article 57 de la Convention. Il a également souligné que les dispositions de l'article 57 avaient un champ d'application bien précis, qui ne correspondait pas aux objectifs visés par les procédures de règlement extrajudiciaire aux États-Unis. Par ailleurs, il a insisté sur le fait que les objectifs visés dans le cadre des procédures d'exécution variaient en fonction des participants impliqués dans ces procédures et des circonstances propres à chaque affaire. Il a également souligné que les décisions prises en matière de règlement des affaires étaient déterminées par divers facteurs, tels que les risques de contentieux, la culpabilité relative, la gestion des ressources, la probabilité de parvenir à des accords transactionnels ou la possibilité d'engager à l'avenir une coopération avec certains délinquants et certaines sociétés en vue de retrouver et de rapatrier des avoirs volés. Il a ensuite donné un aperçu des éléments concrets constitutifs des accords transactionnels relatifs au recouvrement d'avoirs. Ces éléments consistaient notamment à limiter la portée de l'accord à des avoirs et à des comportements particuliers, à garantir une approbation de l'accord par le tribunal, à anticiper et à surmonter les difficultés d'application, à clarifier l'intégralité des termes de l'accord, comme les frais et les coûts associés à la procédure judiciaire, et à garantir une exonération de responsabilité à l'égard des gouvernements. Le représentant a également mentionné d'autres éléments essentiels au bon fonctionnement des mécanismes de règlement des différends dans son pays, notamment l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire suffisant en matière de poursuites, soumis à un contrôle approprié pour garantir l'intégrité et la responsabilité, ainsi que la disponibilité en accès libre d'une politique et de modèles écrits concernant le règlement des différends. Par ailleurs, il a pris note de la nécessité de protéger les tiers de bonne foi.

6. La représentante de l'OCDE a présenté les résultats d'une étude internationale sur le règlement des affaires de corruption transnationale, qui portait sur des règlements hors procès concernant 27 États et 68 systèmes de règlement différents, et qui s'appuyait sur une base de données incluant près de 900 affaires de corruption transnationale. Cette étude avait révélé que le recours aux règlements hors procès s'était régulièrement accru au cours des dernières années, avec une moyenne globale de près de 80 % d'affaires réglées de cette manière. La représentante a noté que 8 des 10 plus grandes procédures d'exécution liées à des faits de corruption transnationale avaient donné lieu à des règlements hors procès menés de manière simultanée ou consécutive dans au moins deux États parties. En ce qui concerne les peines, la grande majorité des mécanismes envisageaient aussi bien des sanctions pécuniaires que des mesures de confiscation, que ce soit à l'encontre de personnes morales ou de personnes physiques, tandis qu'un petit nombre de mécanismes prévoyaient uniquement des sanctions pécuniaires, ou uniquement la confiscation. Elle a ensuite décrit les cinq scénarios les plus couramment observés dans la pratique en matière de règlements hors procès : a) l'imposition d'une amende et, par ailleurs, d'une mesure de confiscation ; b) l'imposition d'une mesure de confiscation distincte dans le cadre de procédures civiles connexes ; c) l'imposition d'une sanction pécuniaire uniquement, sans mesure de confiscation par ailleurs ; d) l'imposition de mesures de confiscation uniquement ; et e) l'imposition d'une confiscation par au moins une des autorités concernées, dans les affaires impliquant différentes juridictions. La représentante a souligné que si l'indemnisation des victimes pouvait être une condition requise pour recourir aux mécanismes de règlement hors procès, cette condition était rarement retenue dans la pratique.

7. Au cours de la discussion qui a suivi, un représentant s'est félicité de l'attention accrue qui était portée aux mécanismes juridiques alternatifs, se réjouissant également de voir les États recourir de plus en plus fréquemment aux règlements hors procès, et il a noté qu'il était important d'échanger rapidement et spontanément des informations avec les États concernés.

8. En réponse à une question concernant la restitution d'avoirs après la conclusion d'accords transactionnels, un représentant a expliqué que malgré le large champ d'application de la Convention, tous les accords ne relevaient pas des cas visés par l'article 57. Sur le plan des bonnes pratiques, il a évoqué des affaires dans lesquelles le recouvrement d'avoirs avait été une réussite, notamment l'affaire du fonds public d'investissement 1MDB, qui avait impliqué le recours à des procédures de confiscation, la restitution à d'autres pays d'une partie du produit du règlement, et des enquêtes parallèles. Le représentant a insisté sur l'importance de la coopération internationale dans cette affaire, qui constituait un bon exemple d'utilisation de la Convention et qui avait concerné les États-Unis, la Malaisie, le Royaume-Uni et Singapour.

9. En outre, des intervenantes et un intervenant ont décrit les mécanismes qui, au sein de leurs systèmes nationaux, constituaient des solutions efficaces et efficientes de substitution à la procédure judiciaire pour découvrir des activités illicites et recouvrer des avoirs volés. Deux d'entre eux ont souligné qu'il importait que l'ensemble des États participant à ces mécanismes alternatifs coopèrent. Une intervenante a mis en avant une affaire dans laquelle le recouvrement d'avoirs avait été rendu possible par une collaboration efficace entre les deux États concernés.

10. En réponse à la question d'un intervenant, une représentante a expliqué que les négociations de peine n'avaient pas d'incidence sur la confiscation, mais qu'elles pouvaient en avoir sur le montant des sanctions pécuniaires. Un autre intervenant a expliqué que dans les juridictions de *common law*, les négociations de peine pouvaient prévoir des conditions supplémentaires selon lesquelles les auteurs présumés d'infractions étaient tenus de coopérer à la localisation des avoirs et à l'identification des ayants droit économiques. Un autre représentant a noté que dans son pays, un défendeur pouvait être tenu de coopérer, dans le cadre d'une négociation de peine, et le niveau de coopération étant défini au stade de la condamnation, cela incitait les défendeurs à coopérer.

11. Un intervenant a indiqué que les juridictions de droit civil pouvaient autoriser la confiscation en l'absence de condamnation pénale, et expliqué que dans son pays, cela était possible lorsque la personne avait pris la fuite.

12. Un intervenant a souligné la tension qui existait entre le principe des poursuites discrétionnaires dans les règlements hors procès et la nécessité d'enquêter sur les infractions de corruption pour punir leurs auteurs.

13. On trouvera de plus amples informations sur les débats thématiques tenus pendant la réunion dans le rapport du Groupe d'examen de l'application sur les travaux de la reprise de sa douzième session et dans le rapport sur les travaux de la dixième réunion intergouvernementale d'experts à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention.