



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

Distr. générale
5 avril 2018
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application

Neuvième session

Vienne, 4-6 juin 2018

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

Application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Rapport thématique établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport contient une compilation des informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption dans le cadre de l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention.

* CAC/COSP/IRG/2018/1.



I. Introduction, contenu et structure du rapport

1. Dans sa résolution 3/1, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté les termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui figurent en annexe à cette résolution, ainsi que le projet de lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat pour la conduite des examens de pays et le projet d'esquisse des rapports d'examen de pays, qui figurent dans l'appendice de l'annexe et qui ont été établis sous leur forme définitive par le Groupe d'examen de l'application à sa première réunion tenue à Vienne du 28 juin au 2 juillet 2010.

2. Conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme, le présent rapport thématique contient une compilation des informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées, figurant dans les rapports d'examen de pays, regroupées par thèmes, à l'intention du Groupe d'examen de l'application afin qu'il les utilise comme base pour ses travaux d'analyse.

3. Le présent rapport thématique contient des informations sur l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention par les États parties examinés au cours du deuxième cycle du Mécanisme. Il se fonde sur les informations figurant dans six rapports d'examen de pays qui avaient été achevés ou étaient sur le point de l'être au moment de sa rédaction. Il est axé sur les tendances actuelles et les exemples liés à l'application, et comporte des tableaux et figures regroupant des données qui permettent de présenter les difficultés et les bonnes pratiques les plus couramment observées.

4. Comme les différents articles des quatre chapitres de fond de la Convention sont étroitement liés, le présent rapport s'appuie sur les rapports thématiques précédents consacrés à l'application des chapitres III et IV de la Convention. Ces chapitres ont fait l'objet d'un examen au cours du premier cycle. La structure du présent rapport suit celle des résumés analytiques et regroupe donc par thème certains articles et certaines questions qui sont étroitement liés.

II. Observations générales sur les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques adoptées dans l'application du chapitre V de la Convention

5. Comme cela avait été demandé par le Groupe d'examen de l'application, le présent rapport contient une analyse des difficultés et bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application du chapitre V, classées selon l'article de la Convention correspondant. Les figures et tableaux ci-dessous portent sur les six pays examinés¹.

¹ Les données utilisées pour l'établissement du présent rapport proviennent des examens de pays qui avaient été finalisés au 15 février 2018.

Figure I
Difficultés rencontrées dans l'application du chapitre V de la Convention

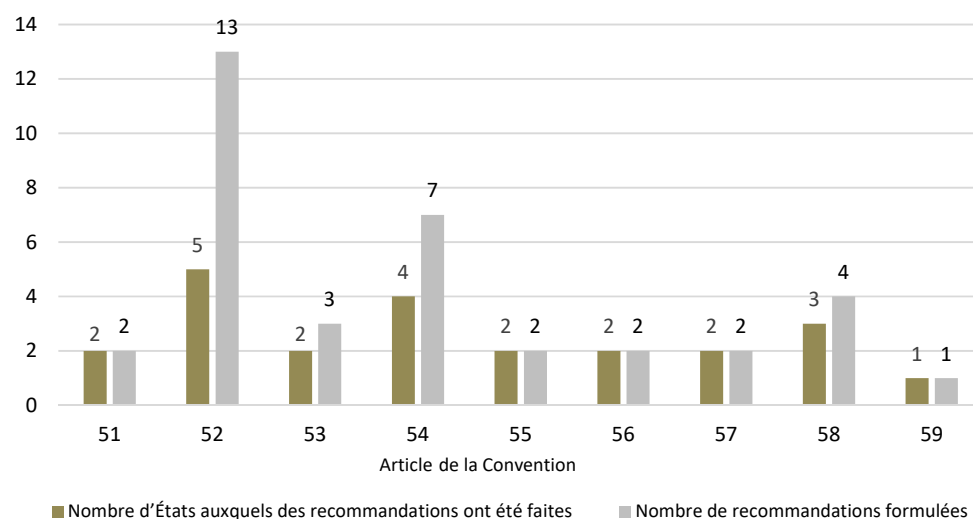


Tableau 1
Difficultés les plus souvent signalées dans l'application du chapitre V de la Convention

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites	Nombre de recommandations formulées	Difficultés les plus souvent signalées dans l'application (par ordre de fréquence, présentées article par article)
Article 52	5	13	Identification des personnes politiquement exposées étrangères et nationales ; allocation des ressources ; communication d'informations sur les intérêts étrangers ; absence de pouvoirs exceptionnels de gel d'avoirs des services de détection et de répression ; recensement systématique des ayants droit économiques ; interdiction des « banques écrans »
Article 54	4	7	Dispositions insuffisantes en matière de confiscation, de saisie et de gel ; absence de confiscation sans condamnation
Article 58	3	4	Pouvoirs exceptionnels de gel d'avoirs du service de renseignement financier
Article 53	2	3	Absence de mécanismes de recouvrement permettant aux États étrangers de faire reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens ou de se voir accorder une réparation ou des dommages-intérêts
Article 51	2	2	Simplification des procédures de recouvrement d'avoirs
Article 57	2	2	Mesures insuffisantes pour encadrer la restitution des produits du crime aux États requérants dans les cas de soustraction de fonds publics

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites	Nombre de recommandations formulées	Difficultés les plus souvent signalées dans l'application (par ordre de fréquence, présentées article par article)
Article 55	2	2	Obligation de donner à l'État partie requérant la faculté de présenter ses arguments en faveur du maintien de la mesure avant qu'elle ne soit levée
Article 56	2	2	Incorporation des normes régionales dans le droit interne
Article 59	1	1	Transposition de la Convention en base conventionnelle

Figure II

Bonnes pratiques recensées dans l'application du chapitre V de la Convention

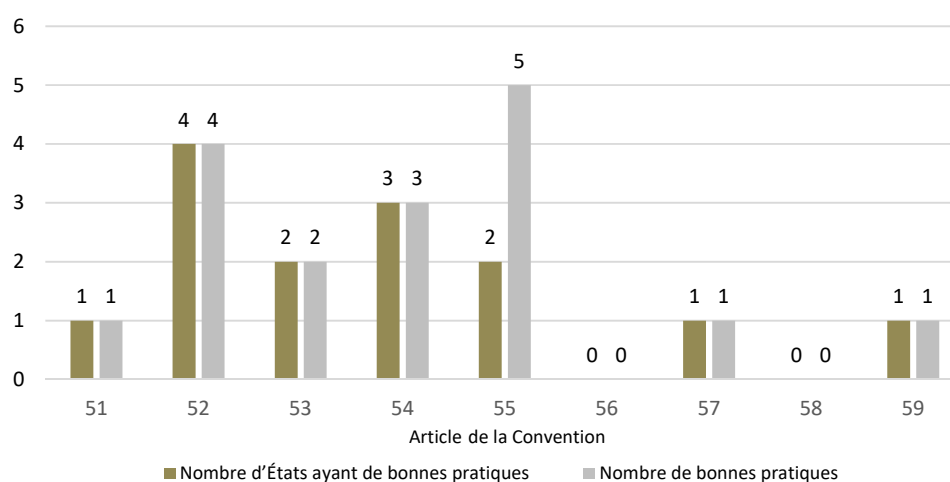


Tableau 2

Bonnes pratiques les plus courantes dans l'application du chapitre V de la Convention

Article de la Convention	Nombre d'États ayant de bonnes pratiques	Nombre de bonnes pratiques	Bonnes pratiques les plus courantes (par ordre de fréquence, présentées article par article)
Article 55	2	5	Souplesse des lois régissant l'entraide judiciaire ; coopération et consultation étroites, utilisation de la Convention comme base légale des restitutions
Article 52	4	4	La définition des personnes politiquement exposées inclut les personnes politiquement exposées nationales ; création d'un registre des comptes bancaires ; partage de renseignements financiers avec d'autres États
Article 53	2	2	Attribution expresse de la personnalité morale aux États

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États ayant de bonnes pratiques</i>	<i>Nombre de bonnes pratiques</i>	<i>Bonnes pratiques les plus courantes (par ordre de fréquence, présentées article par article)</i>
Article 54	3	3	Exigences en matière de preuve pour la reconnaissance des ordonnances de confiscation étrangères ; Émission anticipée d'ordonnances de gel ; confiscation sans condamnation
Article 51	2	2	Participation active à l'élaboration et à la promotion du droit internationale
Article 57	1	1	Restitution de biens aux tiers de bonne foi
Article 59	1	1	Coopération sous-régionale menée sur la base de la Convention

III. Application du chapitre V de la Convention

A. Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (articles 51, 56 et 59)

6. En ce qui concerne les mesures prises pour recouvrer des avoirs, tous les États ont rendu compte des différents arrangements qu'ils avaient mis en place pour traiter cette question (art. 51). Au niveau institutionnel, l'un des pays dont l'examen était achevé avait créé une entité distincte pour le recouvrement d'avoirs. Trois États avaient créé des entités distinctes chargées de la gestion des avoirs. Les États qui n'avaient pas d'entité chargée du recouvrement ou de la gestion des avoirs avaient adopté une approche plus décentralisée, s'appuyant sur des institutions telles que les services de poursuites, les administrations fiscales ou la police pour engager des poursuites et assurer la protection et la gestion des avoirs avant confiscation. Un pays avait adopté un instrument spécial unique pour le recouvrement et la gestion des avoirs. Les États qui n'avaient pas adopté de législation spécifique sur la question du recouvrement d'avoirs appliquaient des lois plus générales, telles que le Code de procédure pénale ou les lois sur le blanchiment d'argent.

7. Cinq États autorisaient la communication spontanée d'informations, par exemple au sujet de déclarations d'opérations suspectes et de versements inhabituels, qui pouvaient conduire à une demande formulée en vertu du chapitre V de la Convention (art. 56). Dans quatre États, la communication spontanée d'informations était prévue par des lois spécifiques, et pour trois d'entre eux, elle était couverte par la loi sur l'entraide judiciaire. Dans un pays, la communication spontanée d'information était inscrite dans la loi anticorruption, tandis que, dans un autre, elle était prévue dans la loi sur le blanchiment d'argent. De manière générale, les États qui n'avaient pas expressément légiféré sur la communication spontanée d'informations disposaient néanmoins de pratiques établies permettant de prêter assistance sans demande préalable. À cet égard, cinq États avaient permis à leurs services de renseignements financiers d'échanger des informations sans demande préalable, en vertu de leur adhésion au Groupe Egmont des cellules de renseignement financier. Le Groupe Egmont fournissait un cadre à l'échange sécurisé de connaissances spécialisées et de renseignement financier pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

8. Tous les États avaient ratifié des accords multilatéraux et bilatéraux pour renforcer la coopération internationale en application du chapitre V (art. 59). Quatre d'entre eux utilisaient la Convention comme base légale et autorisaient l'application directe de ses dispositions automatiquement exécutoires.

B. Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (articles 52 et 58)

9. Pour ce qui est du blanchiment d'argent, les États ont fait mention des différentes mesures qu'ils avaient mises en place en matière de prévention et de détection du produit du crime (art. 52, par. 1). Il a été noté que la législation sur le blanchiment d'argent et les institutions financières de tous les États comprenait des exigences liées à la vérification de l'identité des clients. De plus, tous ces États avaient mis en place des mesures pour déterminer l'identité des ayants droit économiques des fonds déposés sur de gros comptes. Cinq d'entre eux avaient aussi adopté des mesures pour soumettre à une surveillance accrue les comptes que des personnes politiquement exposées cherchaient à ouvrir ou détenaient directement ou cherchaient à faire ouvrir ou faisaient détenir par un intermédiaire (art. 52, par. 2). L'un de ces États n'avait cependant pas encore imposé l'obligation générale d'agir avec vigilance à l'égard de la clientèle. Quelques États avaient adopté une définition des personnes politiquement exposées mais ils avaient des difficultés à définir les personnes politiquement exposées étrangères. Deux États n'avaient pas inclus les personnes politiquement exposées nationales dans leur définition.

10. La législation de tous les États exigeait que les institutions financières tiennent des états adéquats (art. 52, par. 3). Ces états devaient être conservés sur des périodes allant de six à 10 ans. Tous les États sauf un avaient adopté des mesures pour empêcher l'établissement de banques qui n'avaient pas de présence physique et qui n'étaient pas affiliées à un groupe financier réglementé, aussi appelées « banques écrans ». Tous les États sauf un exigeaient de leurs institutions financières qu'elles refusent d'établir des relations avec des banques écrans (art. 52, par. 4). Cependant, un seul État a indiqué interdire la poursuite de relations de banque correspondante avec de telles institutions ou avec d'autres institutions financières étrangères qui permettaient que leurs comptes soient utilisés par des banques écrans.

11. Cinq États ont indiqué avoir établi des systèmes de divulgation de l'information financière pour les agents publics appropriés (art. 52, par. 5). Un pays n'avait pas mis en place de système de ce type pour ses agents publics, au motif du respect du droit à la vie privée. Cependant, il leur faisait obligation d'indiquer dans leurs déclarations fiscales les revenus et avoirs dont ils disposaient à l'étranger. Dans l'un des pays, le système de déclaration d'avoirs s'appliquait à tous les fonctionnaires. Dans un autre, le champ d'application de ce type de déclarations était limité. Il a été recommandé à ce pays d'exiger ce type de déclarations de la part d'une catégorie plus large d'agents publics. Dans un autre pays, il était fait obligation non seulement aux agents publics, mais aussi à leurs conjoints et à leurs enfants, de déclarer leur patrimoine. Sur les cinq États qui avaient établi des systèmes de divulgation de l'information financière, seuls deux imposaient des sanctions en cas de non-respect. Dans certains pays, les déclarations d'avoirs se faisaient par voie électronique et étaient confidentielles. Le public n'y avait pas accès, mais elles étaient accessibles par les services de détection et de répression. Dans un pays, l'obligation de déclaration d'avoirs s'appliquait également aux biens et aux intérêts financiers étrangers. Dans un autre pays, cependant, ces déclarations n'incluaient pas les avoirs à l'étranger. Dans un cas, il a été recommandé de permettre aux autorités compétentes de partager les informations financières obtenues auprès d'autres États.

12. Quatre États avaient adopté des mesures pour que ses agents publics appropriés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger soient tenus de le signaler aux autorités compétentes et de conserver des états appropriés concernant ces comptes (art. 52, par. 6). Dans certains pays, ces mesures relevaient des dispositions fiscales ou d'autres dispositions. Un État n'avait pas mis en place de mesures exigeant des agents publics de signaler ces relations aux autorités compétentes. Il lui a été recommandé d'envisager d'adopter de telles mesures.

13. Tous les États disposaient de services de renseignement financier qui faisaient office de centre nationaux chargés de la réception, de l'analyse et de la communication aux autorités compétentes des déclarations d'opérations financières suspectes (art. 58). De plus, tous les États étaient membres du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers. Cependant, les services de renseignement financier des États concernés avaient différents mandats et n'étaient pas conçus selon le même modèle. Certains étaient des services principalement administratifs, tandis que d'autres menaient aussi des activités d'enquête. De plus, différents services n'étaient pas dotés des mêmes pouvoirs. Par exemple, certains étaient habilités à geler des avoirs jusqu'à 48 heures en cas d'urgence, tandis que d'autres n'avaient pas le pouvoir d'ordonner un gel d'avoirs. Il a été conseillé à un pays d'envisager de doter son service de renseignement financier du pouvoir d'ordonner un gel administratif d'avoirs ou de bloquer l'exécution d'opérations suspectes pour une période déterminée. Un autre problème signalé tenait au fait qu'un État allouait des ressources insuffisantes à son service de renseignement financier et à d'autres autorités de contrôle pour s'acquitter de leurs fonctions, et il lui a été recommandé de veiller à l'allocation de ressources suffisantes (art. 52, par. 1).

C. Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (articles 53, 54 et 55)

14. À une exception près, aucun des pays dont l'examen était achevé n'avait adopté de dispositions autorisant expressément d'autres États à engager devant ses tribunaux une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction établie conformément à la Convention (octroi de la qualité pour agir ou *locus standi*) (art. 53, al. a)). Ces États se référaient aux principes généraux inscrits dans leur code de procédure civile ou aux dispositions de la procédure civile prévues par la *common law*. Quatre États ont confirmé que selon leur législation, les États étrangers étaient considérés comme toute autre personne morale. Cependant, la loi anticorruption d'un pays prévoyait expressément que les juridictions nationales étaient compétentes pour connaître des actions civiles visant le recouvrement direct de biens.

15. En outre, seuls quelques États parties disposaient de règles permettant expressément aux juridictions de verser une réparation ou des dommages-intérêts, payés par l'auteur de l'infraction, à un autre État partie pour les infractions visées par la Convention (art. 53, alinéa b)). Cependant, dans tous les cas, les règles générales de droit civil et de procédure civile permettaient aux juridictions d'accorder de tels versements. En conséquence, dans ces États, pour réclamer devant un tribunal une réparation ou des dommages-intérêts, les autres États devaient se conformer aux règles générales de procédure civile, ce qui signifiait notamment qu'ils devaient être représentés par un avocat inscrit à un barreau national. Deux États exigeaient le paiement d'une caution pour frais d'instance, ou caution *judicatum solvi*, avant qu'il ne soit possible d'intenter une action en justice. Quatre États reconnaissaient le droit de propriété légitime revendiqué par d'autres États parties sur des biens soumis à une procédure de confiscation, comme l'exigeait l'alinéa c) de l'article 53, tandis qu'un État ne le reconnaissait pas.

16. Tous les États disposaient d'un cadre législatif pour donner effet aux ordonnances de confiscation étrangères rendues par des juridictions d'autres États parties (art. 54, par. 1 a)), en particulier en reconnaissant directement ces ordonnances. Cependant, un État a été encouragé à appliquer, dans la pratique, les dispositions sur la confiscation, la saisie et le gel d'avoirs. Dans tous les États, les autorités compétentes étaient habilitées à rendre des ordonnances nationales de confiscation (art. 54, par. 1 b)). Un État avait bien établi une liste des infractions pour lesquelles les juridictions compétentes pouvaient rendre des ordonnances de confiscation au titre du Code pénal, mais cette liste ne comprenait pas toutes les infractions visées par la Convention. Ce

même État n'avait pas encore envisagé de permettre la confiscation d'avoirs en l'absence d'une condamnation pénale dans certaines circonstances (confiscation sans condamnation, art. 54, par. 1 c)).

17. Le paragraphe 2 de l'article 54, qui fait obligation aux États parties de permettre aux autorités compétentes de geler ou saisir des biens, sur ordonnance étrangère ou encore sur demande, était appliqué dans la plupart des États. Dans un État, les autorités n'étaient pas habilitées à faire exécuter directement les ordonnances étrangères de gel ou de saisie, mais pouvaient en revanche rendre de telles ordonnances au titre de la procédure interne, de leur propre initiative ou en réponse à une demande d'un État étranger. Il a été demandé à cet État d'envisager de conférer à son service de renseignement financier le pouvoir d'ordonner un gel administratif ou de bloquer l'exécution d'une opération pour une période déterminée. Dans trois États, les autorités étaient habilitées à préserver les biens en vue de leur confiscation de leur propre initiative, en l'absence de demande (art. 54, par. 2 c)).

18. L'article 54 porte sur les règles internes de coopération internationale aux fins de confiscation, tandis que les paragraphes 1 et 2 de l'article 55 énoncent des obligations spécifiques qui s'appliquent à des cas concrets. Dans cinq États, les obligations mentionnées à l'article 54 et aux paragraphes 1 et 2 de l'article 55 étaient appliquées directement, du fait de leur caractère immédiatement exécutoire. Dans la plupart des cas, les demandes de confiscations visées à l'article 55 devaient être conformes à la législation sur la coopération internationale en matière pénale et au Code de procédure pénale de l'État requis, ainsi qu'aux conventions bilatérales et multilatérales. Dans un État, la loi anticorruption comprenait des dispositions spécifiques. Ces conventions internationales et dispositions juridiques constituaient le droit interne et les règles de procédures visées par le paragraphe 4 de l'article 55 régissant les décisions et actes relatifs à la confiscation, au gel et à la saisie. Quatre États considéraient la Convention comme une base conventionnelle nécessaire et suffisante pour prendre ces mesures. Un autre ne pouvait pas utiliser la Convention comme base légale mais, dans le même temps, n'exigeait pas non plus qu'un traité soit conclu pour coopérer à l'application des mesures de confiscation.

19. Plusieurs États n'avaient pas remis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de copie de leurs lois et règlements relatifs à la confiscation, comme prévu au paragraphe 5 de l'article 55. Il a été systématiquement conseillé aux pays examinés de se conformer à cette obligation en communiquant la législation pertinente à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime au cours du processus d'examen. Un pays a indiqué qu'il organisait des consultations avec l'État requérant et qu'en l'absence de réponse de celui-ci, il était d'usage non pas de rejeter les affaires, mais de les clore à titre provisoire, de façon à pouvoir les relancer après réception d'informations supplémentaires. Dans la pratique, un autre pays appliquait un seuil *de minimis* équivalent à environ 10 000 dollars pour les ordonnances de gel, mais uniquement si les avoirs étaient ceux de personnes morales. Seul un pays a signalé que sa législation ne prévoyait pas, avant la levée d'une mesure conservatoire, de donner à l'État requérant la faculté de présenter ses arguments en faveur du maintien de cette mesure. Les droits de tiers de bonne foi étaient généralement protégés dans la législation et les conventions pertinentes.

D. Restitution et disposition des avoirs (article 57)

20. La plupart des pays examinés à ce jour n'avait aucune expérience pratique de la restitution et de la disposition d'avoirs. Seul l'un d'entre eux avait restitué d'importantes sommes d'argent issues d'infractions visées par la Convention. Cependant, tous les États ont confirmé qu'ils étaient en mesure de se conformer au principe général. Trois d'entre eux ont indiqué qu'ils pouvaient restituer les biens confisqués en application directe de la Convention. De plus, tous les pays disposaient d'une base légale pour la restitution et la disposition d'avoirs dans leur loi relative à la coopération internationale en matière pénale, leur Code de procédure pénale, leur loi

anticorruption ou leur loi sur le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans la plupart des cas, les avoirs confisqués devenaient propriété de l'État, après quoi les pays examinés pouvaient transférer la propriété de ces avoirs à un autre État.

21. La législation et les conventions applicables protégeaient les intérêts des tiers de bonne foi, y compris les propriétaires légitimes et les personnes morales (art. 57, par. 2).

22. Un État a indiqué que, même s'il n'avait pas de base légale permettant de déroger à l'exigence d'un jugement définitif rendu dans l'État requérant, il pouvait quand même restituer les avoirs par un moyen différent, par exemple dans le cadre d'une procédure distincte de confiscation in rem. De plus, les avoirs pouvaient être restitués sur la base d'une décision interne de confiscation, même en l'absence d'un jugement définitif rendu à l'étranger. Toute partie lésée pouvait s'associer à la procédure pénale en tant que partie privée et demander des dommages-intérêts.

23. Tous les États pouvaient déduire des dépenses raisonnables engagées pour les enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires ayant abouti à la restitution ou à la disposition des biens confisqués (art. 57, par. 4). En outre, tous pouvaient conclure des accords ou des arrangements, au cas par cas, aux fins de la disposition définitive des biens confisqués, même si aucun d'entre eux ne l'avait encore fait. Dans l'un des pays, la loi sur le blanchiment d'argent disposait que les biens confisqués devaient être partagés en proportions égales entre l'État requérant et l'État requis. Cependant, cette règle ne s'appliquait qu'en l'absence d'un traité prévoyant des dispositions contraires, et la Convention était considérée comme un tel traité.