



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

Distr. générale
9 octobre 2023
Français
Original : anglais

Dixième session

Atlanta (États-Unis d'Amérique), 11-15 décembre 2023

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

**Conférence des États parties à 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 disponibles au 15 septembre 2023 concernant les succès, bonnes pratiques et difficultés recensés ainsi que les observations formulées au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'accent étant mis sur l'application de ses articles 51, 53 à 57 et 59, qui font partie de son chapitre V (Recouvrement d'avoirs). L'application des articles 52 et 58 est évaluée dans le rapport thématique intitulé « Application des dispositions à caractère transversal des chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption » ([CAC/COSP/2023/6](#)).

* [CAC/COSP/2023/1](#).



I. Contenu et structure du rapport

1. Le présent rapport thématique contient une compilation des informations les plus pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées dont il est rendu compte dans les résumés analytiques et rapports d'examen de pays, conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption. Il se fonde sur les informations figurant dans les 82 résumés analytiques et rapports d'examen de pays qui avaient été achevés au 15 septembre 2023.
2. Le rapport s'appuie sur les précédents rapports thématiques consacrés à l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs), décrit les tendances actuelles et fournit des exemples d'application. Il comprend notamment des tableaux et des figures qui présentent les difficultés et les bonnes pratiques les plus courantes¹. La structure du rapport suit celle des résumés analytiques ; certains articles et thèmes étroitement liés ont donc été regroupés. Le supplément régional intitulé « Application du chapitre II (Mesures préventives) et du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption » ([CAC/COSP/2023/7](#)) fournit une analyse des différences et des tendances régionales.
3. Le rapport contient des informations sur l'application des articles 51, 53 à 57 et 59, qui font partie du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention, par les États parties examinés au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application. Quant aux articles 52 et 58, étant donné leurs liens thématiques étroits avec, notamment, l'article 14, leur application est évaluée dans un rapport thématique intitulé « Application des dispositions à caractère transversal des chapitres II (Mesures préventives) et V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention des Nations Unies contre la corruption » ([CAC/COSP/2023/6](#)).

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

4. Les figures et tableaux ci-dessous donnent un aperçu des difficultés et des bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application du chapitre V, articles 51, 53 à 57 et 59, classées selon l'article de la Convention correspondant. Les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques présentées dans le présent rapport tiennent compte de la diversité des États parties, ainsi que de la nature évolutive des priorités entourant les pratiques identifiées². En outre, le cas échéant, les bonnes pratiques et les exemples de mesures spécifiques tirés des 41 premiers résumés exécutifs approuvés dans le cadre du deuxième cycle qui étaient présentés dans les précédents rapports thématiques du Groupe d'examen de l'application consacrés à l'application du chapitre V ([CAC/COSP/IRG/2022/7](#) et [CAC/COSP/IRG/2023/9](#)) ont été remplacés par ceux contenus dans les résumés exécutifs adoptés depuis le dernier rapport sur le sujet ([CAC/COSP/IRG/2023/9](#)).

¹ Conformément aux conclusions des débats du Groupe d'examen de l'application, les rapports thématiques et les rapports sur l'application au niveau régional ne sont plus anonymisés ; les pays d'où proviennent les exemples de bonnes pratiques sont nommés tout au long du présent rapport. Comme dans les rapports précédents, les bonnes pratiques tirées des anciens résumés analytiques n'ont pas été incluses dans le présent rapport.

² Cette approche est conforme aux termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application ([CAC/COSP/2009/15](#), rés. 3/1, annexe I) qui, au paragraphe 8 de la section II énoncent ce qui suit : « Le Mécanisme tient compte du niveau de développement des États parties, ainsi que de la diversité des systèmes judiciaires, juridiques, politiques, économiques et sociaux et des différences de tradition juridique ».

Figure I
**Difficultés rencontrées dans l'application du chapitre V de la Convention,
 par article**

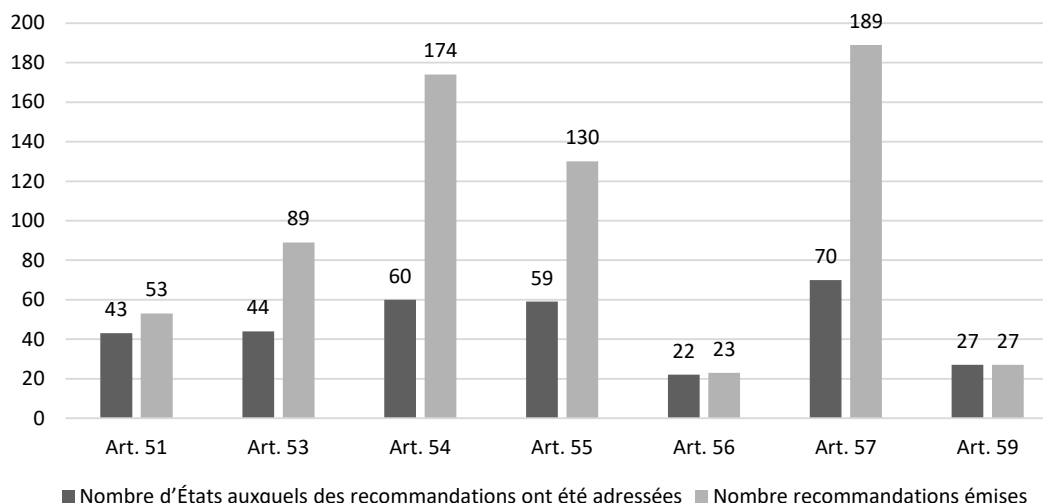


Tableau 1
**Difficultés les plus courantes rencontrées dans l'application du chapitre V
 de la Convention**

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été adressées	Nombre de recommandations émises	Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 51	43	53	Caractère inadéquat de la législation et/ou des procédures relatives à la coopération internationale ; dispositions institutionnelles insuffisantes ; coordination interinstitutions inefficace ; complexité des procédures de recouvrement d'avois ; manque de capacités et de ressources des autorités compétentes ; absence d'un système de gestion des cas permettant d'évaluer l'efficacité des mesures ; absence de lignes directrices
Article 53	44	89	Absence de mécanismes ou de base légale permettant aux États étrangers de faire reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens, de se voir accorder une réparation ou des dommages-intérêts ou d'être reconnus comme propriétaires légitimes dans le cadre des procédures étrangères de confiscation ; l'absence de mécanisme et de contrôle approprié permettant d'accorder à des États étrangers la qualité pour agir (<i>locus standi</i>) dans le cadre d'une procédure civile
Article 54	60	174	Absence d'exécution directe des décisions étrangères de confiscation ou exclusion de certaines infractions visées par la Convention ou d'États non désignés ; insuffisance des mécanismes permettant de préserver des biens en vue de leur confiscation ; insuffisance des mesures de confiscation sans condamnation ; insuffisance des mesures permettant de geler ou de saisir des biens comme suite à la décision ou à la demande d'un État étranger
Article 55	59	130	Mécanismes insuffisants ou ayant un caractère vague ou discrétionnaire, permettant d'exécuter une décision étrangère ou d'obtenir une décision interne de perquisition, de saisie ou de confiscation ; aucune obligation pour ce qui est de donner à l'État partie requérant, avant de lever une mesure conservatoire, la possibilité de présenter ses arguments en faveur du maintien de cette mesure ; impossibilité d'utiliser la Convention comme base conventionnelle ; système inefficace de protection des droits de tiers de bonne foi

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été adressées	Nombre de recommandations émises	Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 56	22	23	Insuffisance des mesures ou du pouvoir décisionnel en ce qui concerne la communication spontanée d'informations ; communication d'informations concernant le produit de certaines catégories d'infractions à un nombre limité d'autorités ou de pays ; la tenue de registres, la communication d'informations sur les affaires et les statistiques relatives au recouvrement d'avoirs, ainsi que la fourniture d'une assistance spontanée sont inadaptées
Article 57	70	189	Insuffisance des mesures législatives ou autres pour la restitution du produit du crime aux États requérants ; absence de réglementation concernant les frais engagés ou les moyens de déduire les dépenses encourues ; aucune protection des droits des tiers de bonne foi dans le cadre des procédures de restitution ; suivi insuffisant des mesures appliquées dans les affaires de recouvrement d'avoirs, en particulier en ce qui concerne la restitution des fonds publics soustraits : l'absence d'accords pour la disposition définitive des biens confisqués
Article 59	27	27	Absence d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux, ou accords et arrangements insuffisants ; aptitude insuffisante à utiliser la Convention comme base légale ; participation insuffisante aux réseaux de recouvrement d'avoirs

Figure II
Bonnes pratiques recensées dans l'application du chapitre V de la Convention, par article

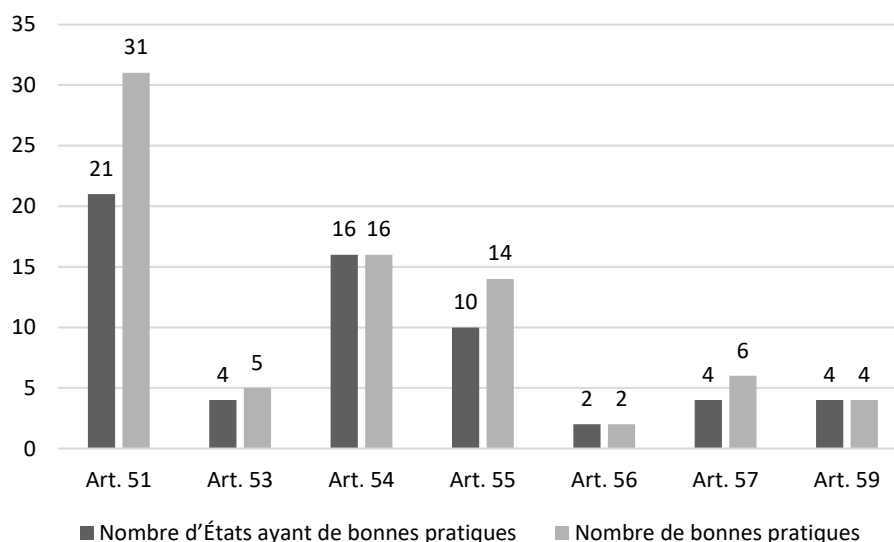


Tableau 2
Bonnes pratiques les plus courantes recensées dans l'application du chapitre V de la Convention

Article de la Convention	Nombre d'États ayant de bonnes pratiques	Nombre de bonnes pratiques	Bonnes pratiques les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 51	21	31	Participation active au développement et à la promotion de la coopération internationale et au recouvrement d'avoirs ; base légale adéquate pour le recouvrement d'avoirs ; dispositions institutionnelles solides, y compris une bonne coordination interinstitutions et le déploiement de spécialistes dans d'autres pays ; publication d'orientations pour le recouvrement d'avoirs ; approche multidisciplinaire et mandats opérationnels étendus ; utilisation concluante de la Convention comme base légale

<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 (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Article 53	4	5	États étrangers considérés comme toute autre personne morale lorsqu'ils engagent une action civile devant les tribunaux d'un autre pays en vue de faire valoir un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction de corruption, ou afin d'obtenir une réparation ou des dommages-intérêts pour un préjudice causé par une telle infraction ; réglementation explicite concernant la participation des États étrangers aux procédures civiles
Article 54	16	16	Législation détaillée et complète sur l'exécution des décisions étrangères de saisie et de confiscation ; mise en place d'une procédure de confiscation sans condamnation ou possibilité d'exécuter des décisions étrangères de confiscation sans condamnation ; émission proactive de décisions de gel ; mise en place d'unités spécialisées dans le recouvrement d'avoirs ; mesures permettant la préservation volontaire des biens
Article 55	10	14	Infrastructures visant à faciliter le recouvrement effectif d'avoirs, telles que conseils, services spécialisés ou registres bancaires ; coopération étroite entre États requérant et États requis ; utilisation de la Convention comme base légale ; protection explicite des intérêts des tiers de bonne foi prévue dans la législation
Article 56	2	2	Échange spontané d'informations avec une grande variété d'interlocuteurs ; affectation d'attachés de liaison à l'étranger pour faciliter le partage d'informations
Article 57	4	6	Restitution de biens aux tiers de bonne foi ; création d'un fonds d'avoirs confisqués pour l'indemnisation des victimes ; le principe de la restitution des avoirs est clairement énoncé dans la législation ; possibilité d'indemnisation par des fonds publics offerte à une personne lésée lorsque l'exécution d'un titre exécutoire ne lui permet pas d'obtenir la pleine satisfaction de sa demande
Article 59	4	4	Recours à divers réseaux et accords pour faciliter la coopération internationale ; utilisation de la Convention comme base légale ou mise en œuvre immédiate de ses dispositions directement applicables en droit interne

III. Application du chapitre V de la Convention

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

1. Disposition générale (art. 51)

5. Presque tous les États disposaient de cadres ou d'arrangements pour le recouvrement d'avoirs (art. 51), mais les mesures pertinentes aux niveaux réglementaire, institutionnel et opérationnel variaient sensiblement.

6. Au niveau réglementaire, plusieurs États avaient adopté un instrument législatif spécifique, tandis que d'autres pouvaient mettre en œuvre diverses procédures puisées dans différentes sources du droit interne, comme le Code de procédure pénale, ou des lois sur l'entraide judiciaire, le blanchiment d'argent, la corruption ou le produit du crime. Lorsque les procédures applicables étaient régies par différentes lois, certains États ne pouvaient fournir une assistance judiciaire en matière de recouvrement d'avoirs qu'à certains États étrangers déterminés ou pour des infractions bien précises, ou sous réserve d'une application stricte des conditions de double incrimination, ce qui posait une difficulté. D'autres États prévoyaient de telles limitations, mais faisaient une exception pour l'entraide en ce qui concerne le blanchiment d'argent et les infractions connexes. Dans plusieurs États, le régime de

recouvrement d'avoirs se trouvait aux premiers stades de développement. Cinq États n'avaient pas de dispositions concrètes faisant référence au concept de recouvrement ou de restitution des avoirs comme principe fondamental de coopération. Un État a fait référence à une nouvelle loi sur l'entraide judiciaire qui était en cours d'élaboration au moment de l'examen afin de renforcer la coopération, en particulier avec les États non membres de l'Union européenne, y compris en matière de recouvrement d'avoirs.

7. La plupart des États ne subordonnaient pas la coopération aux fins de confiscation à l'existence d'un traité, mais pouvaient fournir une assistance en se fondant sur le principe de réciprocité ou sur la législation interne, ou les deux à la fois. Dans de nombreux États, la Convention ou les traités régionaux étaient directement applicables, et certains États étaient parvenus à appliquer directement la Convention, notamment en ce qui concernait la restitution d'avoirs. Si plusieurs États ont expressément confirmé pouvoir, en principe, utiliser la Convention comme base légale pour le recouvrement d'avoirs, dans la pratique, le nombre de cas recensés était limité. Ces États ont mentionné les lourdeurs liées à l'obligation supplémentaire de désigner dans la législation interne les États avec lesquels une telle coopération était possible, ou les difficultés que présentait cette application de la Convention dans la pratique, faute de politiques et de procédures nationales claires.

8. En ce qui concernait la portée des régimes d'entraide judiciaire et le recours à d'autres instruments juridiques, plusieurs États parties avaient adhéré à des conventions régionales ou internationales régissant l'entraide judiciaire en matière pénale, afin de remédier aux problèmes qui entravaient le recouvrement d'avoirs, en particulier lorsqu'il s'agissait d'affaires faisant intervenir des États parties dont les systèmes et les traditions juridiques différaient, et de garantir l'efficacité de l'échange d'informations.

9. Sur le plan institutionnel, les États différaient quant au choix d'une approche centralisée ou décentralisée. Plusieurs États parties se sont félicités de la mise en place d'organismes ou de services spécialement chargés de la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs, ce qui permettait de renforcer la capacité de l'État à mener des enquêtes et à procéder à des saisies, ainsi que les modifications correspondantes de la législation nationale. Un petit nombre d'États avaient désigné ou étaient en train d'établir une entité distincte pour le recouvrement d'avoirs, tandis que d'autres s'en remettaient à cette fin à plusieurs organismes. Toutefois, il a été constaté que le manque de ressources et de coordination interinstitutions posait des problèmes pratiques dans de nombreux États.

10. Sur le plan opérationnel, les États n'avaient pas tous la même expérience de l'entraide judiciaire en matière de recouvrement d'avoirs. Plusieurs États avaient mentionné un nombre important d'expériences concluantes. Certains États ont indiqué n'avoir jamais reçu de demande, alors que leur droit prévoyait des voies légales à cette fin (voir ci-dessous sect. C sur l'article 57, pour plus d'informations). Un petit nombre d'États ont indiqué qu'ils n'avaient jamais formellement refusé d'accéder à une demande relative au recouvrement d'avoirs.

11. Parmi les mesures visant à donner la priorité au recouvrement d'avoirs figuraient la publication de documents d'orientation sur l'entraide judiciaire ou le recouvrement d'avoirs et la mise à disposition de formulaires types pour aider les autres pays à présenter des demandes. Plusieurs États avaient déjà formulé ou étaient en train d'élaborer un guide de recouvrement d'avoirs ou des lignes directrices pour la fourniture de l'entraide judiciaire. Certains avaient également établi des formulaires types pour les demandes d'entraide judiciaire.

12. Plusieurs États avaient fait preuve de souplesse s'agissant des mesures de coopération internationale, qui comprenaient un large éventail d'outils, notamment des lignes directrices multilingues sur le recouvrement d'avoirs, le gel proactif d'avoirs en l'absence de demande étrangère et le partage proactif d'informations, notamment en garantissant des consultations avec les États requérants afin de permettre aux demandes d'aboutir. Un État partie a indiqué qu'il était disposé à examiner les projets de demande d'entraide judiciaire. Les États-Unis d'Amérique avaient mis en place une initiative de recouvrement d'avoirs afin de fournir des ressources spécifiques permettant de traiter davantage d'affaires, y compris des procédures *in rem* concernant des biens situés dans le pays ou à l'extérieur si ces biens sont liés à des actes criminels de corruption commis à l'étranger ou à l'échelle nationale dans le pays ou en partie dans le pays, ce qui avait permis de bloquer plus de 2,6 milliards de dollars d'actifs liés à la corruption étrangère ; ces avoirs ne se limitaient pas à l'argent, mais incluaient également les espèces menacées. Dans ce pays, le partage du produit ne nécessitait pas de demande préalable.

Encadré 1

Bonnes pratiques recensées dans l'application de l'article 51 de la Convention

Niveau réglementaire. Les examinateurs ont reconnu les efforts déployés par la Slovaquie pour adopter des réformes visant à renforcer les capacités nationales en matière d'enquêtes financières et de saisies, sur la base des modifications législatives et des ressources structurelles correspondantes.

Niveau institutionnel. L'État plurinational de Bolivie avait créé un groupe de travail interinstitutionnel sur le recouvrement d'avoirs avec le soutien de l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Initiative StAR) afin de favoriser la coordination interinstitutionnelle aux fins du recouvrement d'avoirs. En outre, la France avait créé des bureaux spécialisés chargés de la saisie, de la confiscation et de la gestion des avoirs criminels. Une unité de confiscation des avoirs chargée de traiter les affaires de confiscation des avoirs, associée à un fonds de recouvrement des avoirs criminels, avait été mise en place en Namibie. En Afrique du Sud, l'existence de structures spécialisées au sein de la National Prosecuting Authority facilitait le recouvrement et la restitution des avoirs. Les États-Unis menaient des procédures de recouvrement en coopération avec les autorités compétentes étrangères, dans le cadre desquelles la Kleptocracy Asset Recovery Initiative du Ministère de la Justice plaidait et utilisait activement l'instrument de la confiscation civile.

Niveau opérationnel. L'Afrique du Sud et la France avaient envoyé dans d'autres pays des magistrats et des procureurs spécialisés dans le recouvrement d'avoirs et pouvant servir d'officiers de liaison, afin de faciliter l'entraide judiciaire et d'améliorer ainsi l'efficacité du système de recouvrement d'avoirs. On s'est félicité de l'approche multidisciplinaire adoptée par les institutions nationales en Roumanie et au Royaume des Pays-Bas, ainsi que du recours à des équipes spécialisées dans le cadre d'un mandat opérationnel étendu. On s'est également félicité des fonctions des autorités norvégiennes spécialisées dans la détection, la saisie, la confiscation et la restitution du produit du crime. Le nombre élevé de demandes d'entraide judiciaire émanant d'autres États parties et traitées par la République bolivarienne du Venezuela a été salué.

Documents d'orientation. Les Bahamas avaient publié un manuel de procédure sur la coopération internationale sur le site Web du Gouvernement pour aider les autres États à déterminer la meilleure façon de procéder pour solliciter la coopération. L'État plurinational de Bolivie avait rédigé un guide sur l'élaboration des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale relatives aux infractions de corruption, dans le but de normaliser et d'améliorer la qualité des demandes actives, y compris dans le domaine du recouvrement d'avoirs. L'Afrique du Sud avait élaboré à l'intention de sa cellule de confiscation d'avoirs un guide de politique interne sur le traitement des demandes de recouvrement d'avoirs et la gestion des demandes reçues de manière informelle. En Suède, toutes les demandes d'entraide judiciaire internationale reçues étaient consignées dans un registre accessible au public.

13. Plusieurs États ont fourni des informations sur leur expérience en matière de coopération et d'entraide dans le domaine du recouvrement d'avoirs ; cependant, des statistiques complètes sur les demandes reçues et envoyées et des exemples concrets, notamment sur les mesures accordées, n'étaient généralement pas disponibles en raison de l'absence de systèmes de gestion des affaires permettant de suivre des demandes de coopération internationale. Un État a mentionné les efforts qu'il déployait pour adopter un mécanisme permettant d'évaluer de manière systématique l'efficacité des décisions de saisie d'avoirs et l'exécution effective des décisions de confiscation dans le cadre d'affaires pénales, notamment par la collecte systématique de données statistiques, comme le prévoit le plan d'action contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

2. Communication spontanée d'informations (art. 56)

14. Presque tous les États autorisaient la communication spontanée d'informations, bien que certains exigeaient une autorisation préalable ou la limitaient à certaines institutions, telles que les autorités judiciaires ou les cellules de renseignement financier, par le biais de canaux spécifiques. Dans un certain nombre d'États, la base légale autorisant cette pratique était établie dans la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, à l'entraide judiciaire ou à la lutte anticorruption, tandis que plusieurs autres États envisageaient la communication d'informations au titre des traités bilatéraux ou multilatéraux, notamment de la Convention. Plusieurs États ont également mentionné que des mémorandums d'accord avaient été conclus en la matière entre leur service de renseignement financier ou d'autres autorités de surveillance et des homologues étrangers. Un État partie a indiqué qu'en l'absence d'accord officiel, il restait possible de communiquer des informations sur la base d'un accord ad hoc. Souvent, l'échange d'informations était soumis à certaines conditions de confidentialité ou à une demande préalable. Les États qui n'avaient pas de législation spécifique en la matière ont indiqué qu'ils communiquaient déjà spontanément des informations ou que leur droit interne n'interdisait pas cette pratique. Néanmoins, pour trois États, l'échange spontané d'informations n'était pas possible. Des recommandations avaient été émises lorsque les mesures législatives et autres pour la communication spontanée d'informations n'étaient pas adéquates, par exemple lorsque la communication d'informations était limitée à certaines institutions, au produit de certaines catégories d'infractions ou à un certain groupe de pays.

15. Une autre tendance relevée était la communication spontanée d'informations par le biais de réseaux ou de plateformes de praticiens. La plupart des États autorisaient leurs services spécialisés à échanger des renseignements financiers sans demande préalable en vertu de leur adhésion au Groupe Egmont des cellules de renseignement financier. En outre, plus de la moitié des États pouvaient échanger spontanément des informations par les circuits utilisés par les services de détection et de répression ou par l'intermédiaire de réseaux consacrés au recouvrement d'avoirs, de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), de l'Agence de l'Union européenne

pour la coopération des services répressifs (Europol), du Réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs et d'autres réseaux régionaux interinstitutions spécialisés.

Encadré 2

Bonnes pratiques recensées dans l'application de l'article 56 de la Convention

En Norvège, les services de détection et de répression, les services de poursuite et le service de renseignement financier pouvaient communiquer des informations spontanément et sur demande. Une législation spécifique régissait le transfert de données vers d'autres pays.

3. Accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 59)

16. Presque tous les États avaient conclu des accords ou des arrangements visant à renforcer la coopération internationale conformément au chapitre V. Les États parties ont également mentionné la participation à des réseaux de recouvrement d'avoirs, comme indiqué plus haut. S'agissant des accords bilatéraux ou multilatéraux, les États se sont référés à des accords portant spécifiquement sur le recouvrement d'avoirs et à des accords d'entraide judiciaire comportant des dispositions spécifiques en matière de recouvrement d'avoirs.

Encadré 3

Bonnes pratiques recensées dans l'application de l'article 59 de la Convention

La Mongolie participait régulièrement aux activités d'un réseau régional visant à promouvoir la coopération internationale en matière de recouvrement d'avoirs et a utilisé efficacement le réseau pour les affaires de recouvrement d'avoirs.

17. Certains États parties ont déclaré qu'ils recueillaient des données statistiques sur les affaires afin d'évaluer et de renforcer l'application de la Convention, en particulier du chapitre V.

B. 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 (art. 53, 54 et 55)

1. Recouvrement direct de biens (art. 53)

18. Dans la plupart des États, les États étrangers pouvaient engager une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis en commettant une infraction prévue par la Convention [art. 53, par. a)] ou demander une réparation ou des dommages-intérêts pour le préjudice causé par une telle infraction [art. 53, par. b)] sur la base du droit procédural interne. Toutefois, peu d'États ont mentionné que des États étrangers avaient engagé des procédures civiles devant leurs tribunaux et, dans la grande majorité des États, il n'existait aucun précédent de ce type.

19. Dans seulement sept États, la législation reconnaissait explicitement la qualité pour agir (*locus standi*) aux États étrangers. Dans trois d'entre eux, la capacité juridique des États étrangers était subordonnée à la reconnaissance de l'État étranger, et dans un État, la procédure requise pour cette reconnaissance n'était pas claire.

20. Dans la plupart des États, la capacité juridique des États était implicite. De nombreux États ont indiqué que les lois nationales qui accordaient la qualité pour agir aux personnes physiques et morales visaient également les États étrangers. En outre, dans certains États où la qualité pour agir était accordée aux « personnes », on a fait valoir que ce terme incluait également les personnes morales et les États étrangers. Quelques États ont explicitement réglementé la capacité des États à se constituer partie civile, ce qui englobait également les États étrangers. En outre, devant les tribunaux slovaques, les États étrangers pouvaient engager des procédures civiles en leur qualité de personnes morales étrangères. Néanmoins, dans près de la moitié des États, compte tenu de l'absence de fondement juridique clair ou de jurisprudence pertinente, des recommandations avaient été émises visant à garantir le plein respect des exigences de la Convention.

21. Dans les États où il n'existait pas de lois procédurales explicites, principalement les pays de *common law*, les États étrangers étaient généralement habilités à engager une action civile au titre des principes généraux de procédure civile, avec les mêmes droits et obligations que les personnes privées parties à un litige. Plusieurs États ont mentionné la nécessité de se conformer à des procédures spécifiques, notamment, entre autres, pour ce qui était d'engager un avocat local, de démontrer un intérêt légitime ou de verser une caution avant que l'affaire ne soit examinée par la justice.

22. La plupart des États ont indiqué que leur droit civil interne prévoyait le versement d'une réparation ou de dommages-intérêts aux parties lésées, ce qui pourrait, en théorie, inclure les États étrangers, en l'absence de règles explicites [art. 53, par. b)]. Outre les procédures civiles, il était souvent possible de déterminer la propriété légitime antérieure et d'ordonner une indemnisation dans le cadre de procédures pénales. Une indemnisation pouvait généralement être accordée aux victimes d'une infraction. En outre, dans de nombreux États, les personnes concernées pouvaient engager une action au civil devant un tribunal pénal ou joindre des actions civiles à des procédures pénales en cours. Seuls cinq États ne prévoyaient pas la possibilité pour les États étrangers d'engager une action pour demander une réparation ou des dommages-intérêts ; dans deux d'entre eux, le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État ne pouvait pas non plus être reconnu. Trois de ces États limitaient la qualité pour agir aux personnes, organisations ou entités étrangères, n'accordant pas aux États la possibilité d'intenter une action civile. Cinq États donnaient néanmoins aux États étrangers la possibilité de faire valoir leurs droits en tant que victimes dans le cadre des procédures pénales.

23. De nombreux États considéraient que les dispositions générales reconnaissant les droits des victimes ou des tiers de bonne foi dans le cadre des procédures pénales étaient des mesures suffisantes pour permettre aux tribunaux ou aux autorités compétentes, lorsqu'ils devaient décider d'une confiscation, de reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État partie [art. 53 c)]. On a estimé que cela était conforme à la tendance consistant à ne pas différencier les États et les autres personnes morales. Les moyens prévus à cet égard comprenaient la possibilité de se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale ou d'engager une procédure accessoire visant les biens confisqués, la possibilité pour le tribunal d'attribuer des biens à un propriétaire légitime antérieur en exemptant ses biens de la confiscation ou en ordonnant leur restitution après confiscation, et la possibilité pour les propriétaires légitimes antérieurs de faire appel des décisions de confiscation.

Encadré 4

Exemples d'application de l'article 53 c)

En Slovaquie, les États étrangers pouvaient engager des procédures civiles devant les tribunaux nationaux pour faire reconnaître des droits de propriété en vertu du Code de procédure civile, en leur qualité de personnes morales étrangères. En outre, selon le Code de procédure pénale, un État étranger peut, dans le cadre d'une procédure de confiscation pénale, un État étranger peut revendiquer des droits sur un bien en tant que personne lésée ou victime ou en tant que partie participante, ou, dans le cadre d'une procédure civile, en tant que tiers ayant déclaré des droits de propriété.

Aux États-Unis, une ordonnance de confiscation pénale reste préliminaire si un tiers, qui peut être un État, dépose une requête faisant valoir un intérêt dans les biens à confisquer. Le tribunal devait alors mener une procédure ancillaire dans laquelle tous les tiers opposants potentiels pouvaient contester la confiscation en faisant valoir un intérêt supérieur dans le bien et peuvent demander restitution ou indemnisation (Règles fédérales de procédure pénale).

24. En raison de l'absence de législation expresse, d'affaires et d'expériences pratiques, les conditions requises au niveau national pour établir la bonne foi d'un État ou faire reconnaître une propriété antérieure légitime, dans le cadre de procédures pénales ou de restitution, restaient généralement floues. Les procédures différaient parfois en fonction des infractions déclenchant la confiscation lorsque les États avaient réglementé les aspects procéduraux dans des lois plus récentes, par exemple dans un État où les droits des tiers variaient selon que la confiscation était fondée sur la loi contre le blanchiment d'argent, la loi anticorruption ou le droit de la procédure pénale pour toutes les autres infractions. Dans plusieurs États, aucune disposition interne ne permettait aux États étrangers de voir reconnaître leur droit de propriété légitime dans le cadre d'une procédure de confiscation, deux États ayant déclaré qu'une réforme législative était en cours pour remédier à cette lacune.

25. Seuls quelques États ont décrit les moyens spécifiquement prévus pour informer les éventuelles victimes ou les propriétaires légitimes des biens, afin qu'ils puissent faire valoir leur droit de propriété au cours de procédures de recouvrement d'avoirs. Aux États-Unis, des procédures de notification et de réclamation existaient dans les procédures de confiscation civiles et pénales, et tous les avis destinés aux propriétaires légitimes potentiels de biens étaient publiés sur un site Web gouvernemental, ainsi que dans tout État étranger dans lequel des requérants potentiels étaient susceptibles de revendiquer la propriété légitime.

2. Recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation (art. 54 et 55)

i) Confiscation résultant d'une décision relative à des infractions de blanchiment d'argent [art. 54, par. 1 b)]

26. La législation de la grande majorité des États prévoyait la confiscation de biens d'origine étrangère dans le cadre de procédures pénales et de condamnations pour blanchiment d'argent conformément au droit interne. En général, les États parties ne faisaient pas de distinction formelle entre les produits d'origine locale et étrangère pouvant faire l'objet d'une décision de confiscation. Seuls six États n'étaient pas en mesure de confisquer les biens d'origine étrangère au moyen d'une décision concernant une infraction de blanchiment d'argent ou des infractions similaires, tandis qu'un autre État n'était compétent que pour les infractions principales commises par ses propres citoyens. Un État n'a pu ordonner la confiscation en tant que peine obligatoire que pour les infractions qualifiées de blanchiment d'argent.

ii) *Confiscation sans condamnation pénale [art. 54, par. 1 c)]*

27. La majorité des États avaient pris des mesures pour permettre la confiscation en l'absence de condamnation pénale, soit à titre de confiscation *in rem* dans le cadre d'une procédure pénale, soit dans le cadre d'une procédure de confiscation civile, laquelle offrait l'avantage d'être moins exigeante en ce qui concernait la charge de la preuve. Plusieurs États prévoyaient la possibilité de procéder à une confiscation sans condamnation en cas de fuite ou de décès d'une personne, ou à une confiscation civile en cas d'infraction grave ou lorsque les biens visés étaient considérés comme ayant été acquis illicitement. Au moins un État n'autorisait pas la confiscation en l'absence de condamnation pénale et ne pouvait pas exécuter les décisions étrangères en la matière. Un autre État a indiqué que, malgré l'absence, dans le pays, de mesures de confiscation sans condamnation, il avait la possibilité d'exécuter des décisions de confiscation étrangères sans condamnation.

28. Les scénarios autorisant la confiscation sans condamnation allaient du décès ou de la fuite, voire parfois la simple absence de la personne accusée ou le fait que son identité était inconnue, à de vagues descriptions telles que « autres cas appropriés », « toute autre raison », « lorsqu'il existe un obstacle juridique aux poursuites » et lorsqu'il existait « motifs valables » de confiscation. Dans un État, si l'objet ou les instruments utilisés pour commettre une infraction pouvaient être confisqués sans condamnation en cas de décès de l'auteur de l'infraction, il n'existait pas de mesures similaires en ce qui concerne le produit du crime, les biens, équipements ou autres instruments destinés à être utilisés pour commettre des infractions, ni en ce qui concerne l'évasion ou l'absence de l'auteur de l'infraction.

Encadré 5

Exemples de confiscation de biens acquis au moyen d'une infraction visée par la Convention ou utilisés pour une telle infraction

À Antigua-et-Barbuda, dans des circonstances limitées, les dispositions relatives à la confiscation pénale de la loi sur le produit du crime pouvaient s'appliquer en l'absence de condamnation, à savoir dans les cas où, avant qu'un tribunal n'ait prononcé une condamnation, une personne avait pris la fuite en relation avec une infraction spécifiée dans l'annexe de la loi. Dans ces cas, l'Office of the Director of Public Prosecutions (Bureau du Directeur des poursuites pénales) pouvait demander au tribunal d'ordonner la confiscation de tous les biens acquis illicitement (loi sur le produit du crime).

Au Malawi, les autorités pouvaient ordonner la confiscation de biens d'origine étrangère en vertu de dispositions sur la confiscation civile qui visaient le produit du crime, les biens acquis illicitement et les instruments du crime, qu'ils se trouvent au Malawi ou ailleurs (loi sur la criminalité financière). Ces mesures pouvaient également être prises à la demande d'un autre pays. La loi sur la criminalité financière prévoyait la confiscation en l'absence de condamnation ainsi que la confiscation en cas de fuite ou de décès d'une personne. La loi permettait au Malawi de fournir une assistance pour donner suite à des demandes de coopération formulées concernant des procédures de confiscation en l'absence de condamnation.

29. Environ un quart des États n'avaient pas mis en place de mécanismes de confiscation sans condamnation, et six États limitaient ce type de confiscation au produit et aux instruments d'« activités liées à la grande criminalité », au blanchiment d'argent, à l'enrichissement illicite ou à des infractions non liées à la corruption. Dans un État, une loi détaillée sur le blanchiment d'argent prévoyait la confiscation civile, ainsi que la possibilité de prendre des mesures provisoires. Toutefois, en l'absence d'une loi d'entraide judiciaire, l'assistance était limitée aux cas de blanchiment d'argent. Il n'était pas possible de déterminer si la loi sur le blanchiment d'argent

s'appliquait également aux infractions de corruption principales ou autonomes. Deux États ont indiqué qu'ils avaient envisagé d'adopter un mécanisme de confiscation sans condamnation mais qu'ils y avaient renoncé. Quatre États ne pouvaient pas ordonner la confiscation en l'absence d'une condamnation pénale nationale, mais pouvaient dans certains cas exécuter des décisions étrangères de confiscation sans condamnation.

iii) *Exécution des décisions étrangères de confiscation et des demandes étrangères de confiscation (art. 54, par. 1 a), et art. 55, par. 1)*

30. Si plusieurs États n'avaient jamais reçu de l'étranger de demandes concernant l'exécution d'une décision de confiscation, la plupart avaient la possibilité d'exécuter une décision de confiscation rendue par un tribunal d'un autre État ou d'y donner effet. Les critères de recevabilité de la reconnaissance de ces décisions variaient. Par exemple, un État ne pouvait exécuter que les décisions émises par les autorités compétentes des « pays désignés », mais les États parties n'étaient pas tous désignés. Un autre État ne pouvait donner effet aux décisions de confiscation étrangères que dans les cas où la personne condamnée était ressortissante de cet État ou une personne étrangère ou apatride résidant sur son territoire. D'autres conditions, telles que la double incrimination, le caractère définitif de la décision et le respect de la procédure régulière dans le cadre de la décision, devaient également être remplies.

31. Pour rendre une décision exécutoire comme ou à titre de décision de confiscation nationale, la grande majorité des États imposaient des procédures d'exequatur prenant la forme d'enregistrement, d'examen et de validation du caractère exécutoire d'une décision par les autorités nationales, généralement le tribunal, ou parfois l'autorité centrale ou le Procureur général. L'étendue de la procédure d'exequatur était très variable. Alors que dans certains pays, le simple examen d'une ordonnance au regard des exigences établies pour la reconnaissance était suffisant, en Fédération de Russie et au Royaume des Pays-Bas, par exemple, en plus des exigences procédurales, une audience publique se tenait avec la participation d'un procureur et de la partie défenderesse, l'avis d'audience étant communiqué aux autres parties intéressées, y compris l'autorité étrangère compétente. Il y avait également la possibilité de faire appel.

32. Dans les pays de *common law* en particulier, l'exequatur ou l'exécution, ainsi que la prise de mesures provisoires ou la restitution des biens, relevaient souvent de la discrétion du Procureur général. Cela a souvent donné lieu à des recommandations visant à vérifier si les exigences de la Convention étaient prises en compte lorsqu'un tel pouvoir discrétionnaire était exercé, en particulier lorsqu'il n'existait aucune orientation pour le Procureur général sur la marche à suivre possible, comme dans les cas visés à l'article 57 de la Convention.

33. Cinq États ne pouvaient faire exécuter les décisions étrangères de confiscation que si elles étaient liées à des affaires de blanchiment d'argent (et parfois de financement du terrorisme), et, dans le cas d'un État, à des infractions principales. En outre, dans un autre État, le cadre juridique permettant d'exécuter les décisions étrangères de confiscation ne s'appliquait qu'à certains États parties à la Convention. De la même manière, deux États considéraient que les décisions étrangères de confiscation n'avaient force exécutoire que si l'infraction sous-jacente constituait une « infraction grave » en vertu de la législation interne de l'État sollicité.

34. Huit États ne pouvaient pas exécuter de décisions de confiscation étrangères et une décision de confiscation nationale devait être prononcée. Dans plusieurs États, il n'était guère aisé de déterminer s'il était possible d'exécuter une décision nationale au lieu de donner effet à des décisions étrangères, ou de cerner ce que la procédure requise impliquait, souvent en raison d'un manque d'expérience ou de l'absence de demandes. De leur côté, plusieurs États avaient la possibilité soit d'exécuter directement une décision étrangère, soit de faire prononcer une décision nationale fondée sur une demande de confiscation étrangère.

Encadré 6

Exemples de mesures visant à donner effet aux décisions de confiscation étrangères

En Roumanie, les autorités avaient le pouvoir de geler ou de saisir des biens à la demande ou sur ordre d'un tribunal étranger ou d'une autorité compétente au moyen d'une commission rogatoire. L'exécution des décisions de saisie et de gel émises par les États membres de l'Union européenne était régie par le Règlement 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation et la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation.

Au Honduras, les autorités pouvaient prendre des mesures conservatoires de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État, avec ou sans décision d'un tribunal étranger ordonnant le gel ou la saisie.

iv) *Exécution de décisions étrangères de gel ou de saisie ou de mesures conservatoires fondées sur des demandes étrangères (art. 54, par. 2, et art. 55, par. 2)*

35. La plupart des États pouvaient exécuter des décisions de gel ou de saisie émises par un tribunal étranger ou parfois même par une autre autorité compétente, pouvaient geler ou saisir des biens à la demande d'un autre État, ou faire les deux. L'exécution d'une ordonnance ou d'une demande de perquisition ou de saisie était possible soit de manière directe, ce qui exigeait parfois une décision interne d'exequatur fondée sur les normes nationales en matière de preuve, soit de manière indirecte par l'adoption d'une décision interne correspondante. Les bases légales de la coopération comprenaient les traités, les accords bilatéraux, la législation interne ou le principe de réciprocité, ou toute combinaison de ceux-ci. Toutefois, un État ne pouvait se fonder que sur les traités d'entraide judiciaire pour obtenir une assistance, car il n'avait pas de lois régissant l'entraide judiciaire.

36. Comme pour les décisions de confiscation, de nombreux États ont indiqué qu'ils avaient une expérience limitée en matière d'ordonnances ou de demandes étrangères de mesures conservatoires. Six États ne permettaient de donner effet aux décisions étrangères de perquisition ou de saisie que si elles étaient liées à certaines infractions sous-jacentes telles que des actes de blanchiment d'argent ou de corruption, ou à des infractions jugées « graves » en vertu de la législation interne de l'État requis ; l'un d'eux ne pouvait de plus donner effet à ce type de décisions que si elles émanaient de certains pays déterminés.

37. Plus de la moitié des États parties faisant l'objet du présent rapport ont reçu des recommandations concernant le paragraphe 2 de l'article 54 et un quart d'entre eux des recommandations concernant le paragraphe 2 de l'article 55 de la Convention. Cette disparité résultait de l'absence de législation en la matière, qui ne permettait pas aux États parties d'établir une pratique en ce qui concernait l'exécution de décisions étrangères de gel ou de saisie. Les recommandations visaient notamment à s'assurer qu'il existait une législation autorisant l'exécution de décisions étrangères et, dans les États où une autorité avait le pouvoir de les exécuter, que ce pouvoir était exercé conformément à la Convention.

Encadré 7

Exemples de mesures disponibles pour le recensement, le traçage, la saisie et le gel des avoirs

L'Angola pouvait localiser, geler ou saisir des biens à la suite d'une demande ou d'une ordonnance étrangère, conformément à sa loi n° 13/15. Une telle demande doit prendre la forme d'une commission rogatoire transmise directement entre autorités judiciaires compétentes. En cas d'urgence, les autorités judiciaires étrangères pouvaient communiquer directement avec leurs homologues en Angola, y compris par des moyens électroniques, pour demander l'adoption d'une mesure provisoire. À la demande du Procureur général, les tribunaux pouvaient ordonner toutes les mesures provisoires nécessaires à la conservation et l'entretien des biens saisis.

38. Quatre États étaient en mesure de faire prononcer et d'exécuter une décision interne de perquisition ou de saisie sur la base d'une décision étrangère, mais ils ne disposaient d'aucun mécanisme pour geler ou saisir des biens à la demande d'un autre État. En Slovaquie, un tribunal pouvait révoquer une décision initiale de saisie lorsqu'un État étranger n'avait pas demandé dans un délai raisonnable l'exécution de la décision étrangère concernant les biens saisis.

v) *Mesures supplémentaires pour la préservation des biens [art. 54, par. 2 (c)]³*

39. Vingt-quatre États pouvaient prendre au niveau national des décisions de gel ou de préservation de leur propre initiative, sans aucune demande ou décision étrangère, en se fondant sur des informations diffusées par les médias, ou sur la base d'une arrestation, d'une enquête pénale ou d'une inculpation intervenue à l'étranger. En Angola, à la demande du Procureur général, les tribunaux pouvaient ordonner toutes les mesures provisoires nécessaires à la conservation et l'entretien des biens saisis. Les autorités du Royaume des Pays-Bas pouvaient ouvrir une enquête de leur propre initiative sur le fondement d'une arrestation ou d'une poursuite pénale par une autorité étrangère reposant sur une forte suspicion d'infraction pénale sans solliciter une demande de la part de l'autorité étrangère concernée. Cependant, dans au moins deux États, il n'existait pas de mécanismes permettant de conserver les biens en vue de leur confiscation en l'absence de demandes étrangères et de procédures pénales internes.

40. En ce qui concernait la gestion des avoirs saisis ou confisqués, examinée dans le cadre du premier cycle, certains États ont fait état de mesures concernant la gestion des avoirs saisis au titre du paragraphe 2 c) de l'article 54. Les approches variaient, la gestion, la préservation et la vente ou l'utilisation des avoirs saisis et confisqués étant assurées par les services de détection et de répression, les autorités fiscales ou les autorités financières, ou par des organismes ou des services spécialisés dans la gestion de ces avoirs. Au Royaume des Pays-Bas, l'administration des biens était de la responsabilité du Bureau chargé de la gestion des avoirs et d'autres organismes compétents. En Slovaquie, l'office d'administration des biens saisis était chargé de gérer les avoirs saisis, mais pas les avoirs confisqués. À Antigua-et-Barbuda, dans le cas d'infractions de blanchiment d'argent, l'Office of National Drug and Money-Laundering Control Policy (Office national de répression du trafic de stupéfiants et du blanchiment) conservait les avoirs faisant l'objet d'une décision de gel. Certains États avaient la possibilité de nommer un fiduciaire, un gérant d'actifs ou un curateur aux biens chargé de conserver et de protéger les biens et d'en préserver la valeur, y compris en s'engageant dans d'éventuelles procédures civiles relatives

³ La gestion des avoirs saisis ou confisqués a été examinée dans le cadre du premier cycle et n'entre pas dans le champ d'application des examens du deuxième cycle. Par conséquent, on trouvera une analyse plus approfondie de cette question dans les rapports thématiques concernant le premier cycle d'examen.

aux biens qui leur étaient confiés, en veillant à ce que ces biens soient convenablement assurés ou en prenant soin d'une entreprise ou d'un commerce saisi ou confisqué, ainsi que de ses employés. D'autres États étaient dotés de réglementations régissant la vente ou la disposition des biens périssables, y compris dans les cas où les coûts qu'impliquait leur conservation excédaient leur valeur. Le Népal avait institué un département chargé de la gestion du produit du crime en 2021, en vue, notamment, de préserver les biens à confisquer en l'absence de demande d'un autre État.

vi) *Conditions préalables et contenu requis pour les demandes d'entraide judiciaire (art. 55, par. 3, 4 et 6)*

41. Tous les États sauf quatre avaient réglementé le contenu attendu des demandes d'entraide judiciaire (art. 55, par. 3) au niveau national, et l'entraide était apportée conformément au droit procédural interne ou dans le cadre des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux applicables (art. 55, par. 4). Dans un État, les exigences relatives au format et au contenu des demandes d'entraide judiciaire figurant dans la législation régissant l'extradition étaient jugées insuffisantes et une recommandation avait été émise à cet égard. Dans au moins trois États, les exigences contenues dans les orientations sur l'entraide judiciaire étaient jugées suffisantes. Les demandes devaient inclure des informations permettant de satisfaire à la condition de double incrimination ou, dans la pratique, un examen de la proportionnalité, ainsi que des informations sur l'impossibilité de faire appel de la décision ou sur le délai d'exécution de la demande. Les examinateurs ont émis des recommandations visant à préciser le contenu requis des demandes d'entraide judiciaire afin de mieux orienter les États requérants, allant jusqu'à recommander aux États de transposer en droit interne les informations que les États requérants devraient fournir conformément à l'article 55, paragraphe 3, en tant qu'exigences obligatoires.

vii) *Motifs de refus des demandes d'entraide judiciaire (art. 55, par. 7)*

42. Presque tous les États avaient énuméré les motifs pour lesquels ils pouvaient refuser les demandes d'entraide judiciaire qui leur étaient adressées. De nombreux États pouvaient fournir une assistance quelle que soit la valeur des biens visés, tandis que certains pouvaient tenir compte, pour refuser une demande, de la valeur minimale des biens ou de l'imposition d'une charge excessive au regard des ressources de l'État requis, qu'ils aient ou non inscrit ces motifs dans leur législation. Les biens de valeur minimale correspondaient à des montants se situant notamment entre 800 et 25 000 dollars. Certains États faisaient preuve de souplesse. Dans un État, si la législation nationale permettait de rejeter une demande au motif que la valeur du bien était insignifiante, les autorités de cet État ont confirmé que, dans la pratique, une assistance était fournie quelle que soit la valeur du bien. Aux Philippines, l'autorité d'exécution se coordonnait avec l'État requérant pour décider s'il convenait de poursuivre la confiscation lorsque les coûts et les dépenses liés au traitement des demandes dépassaient la valeur des avoirs concernés.

43. La plupart des États exigeaient des preuves suffisantes pour donner suite à une demande d'entraide judiciaire mais, en général, ils ne refusaient pas leur assistance avant d'avoir demandé à l'État requérant de présenter les preuves voulues. La Malaisie clôturait provisoirement le dossier si les informations supplémentaires requises ne lui étaient pas communiquées dans un délai raisonnable, mais le rouvrait après réception de ces informations, ce qui était considéré comme une bonne pratique. À Antigua-et-Barbuda, si les informations complémentaires demandées n'étaient pas fournies dans un délai raisonnable, l'autorité centrale pouvait considérer que la demande avait été retirée.

44. Parmi les autres raisons invoquées par les États pour justifier le rejet des demandes figurait l'incapacité de l'État requis à mener des poursuites relatives à l'infraction sous-jacente, que ce soit en raison de l'absence de double incrimination, d'un conflit avec une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire internes, d'un retard excessif de la part de l'État requérant ou de l'expiration du délai de prescription dans l'État requérant ou dans l'État requis, ou le fait que l'infraction ne constituait pas une « infraction grave » telle que définie dans la législation interne de l'État sollicité. En outre, plusieurs États pourraient refuser une demande d'entraide si elle n'est pas justifiée, compte tenu de « l'importance moindre de l'infraction », lorsque la demande nécessiterait l'engagement de ressources nettement supérieures au montant demandé, ou pourraient refuser une demande si elle impose une charge excessive à l'État requis. Des problèmes liés aux exigences de double incrimination se posaient dans les États qui n'avaient pas incriminé comme il convient des actes de base tels que la corruption ou qui n'avaient pas établi la responsabilité en cas de participation à des infractions pénales ou la responsabilité des personnes morales, ce qui pouvait entraîner un refus des demandes d'entraide judiciaire en raison de la non-incrimination à l'échelle nationale des infractions sous-jacentes. D'autres motifs invoqués pour justifier le refus des demandes étaient les éventuels préjudices ou menaces à l'ordre public, à la souveraineté, à la sécurité ou aux principes fondamentaux du droit de l'État requis, un risque potentiel pour la sécurité d'une personne, quelle qu'elle soit, ou pour les droits humains, et la nature politique des infractions visées par les poursuites, ou le fait que ces poursuites soient jugées discriminatoires au regard de la race, du genre, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques d'une personne. De plus, la violation du principe *non bis in idem* était un motif de refus lorsqu'il était considéré que les procédures de recouvrement d'avoirs avaient un caractère punitif. Un État pouvait refuser de prêter assistance si les éléments de preuve qui fondaient la demande avaient été obtenus en commettant une infraction pénale, ou si les procédures suivies allaient à l'encontre des droits humains fondamentaux ou de l'état de droit.

viii) *Consultations avec la partie requérante (art. 55, par. 8)*

45. À l'exception de 13 États n'ayant pas de cadre juridique spécifique en la matière, tous les États ont indiqué que des consultations se tiendraient avec l'État requérant avant la levée de toute mesure provisoire et que l'État requérant serait autorisé à présenter ses raisons en faveur du maintien de la mesure. En ce qui concerne cette consultation, les États pouvaient s'appuyer sur une législation particulière, appliquer directement la Convention, inclure des dispositions pertinentes dans tous leurs traités bilatéraux ou, comme c'était le cas pour environ un tiers d'entre eux, engager des consultations en vertu de la pratique établie, en se fondant par exemple sur une politique consistant à accorder l'assistance la plus large possible. Il a été recommandé à la plupart des États qui engageaient des consultations en vertu de la pratique établie de modifier leur législation à cet égard. Dans un État, il a été noté que la législation relative à l'entraide judiciaire ne l'empêchait pas d'inviter un État requérant à présenter ses arguments en faveur du maintien de ces mesures provisoires avant de les lever. Parmi les 13 États où aucune loi particulière n'existait s'agissant des consultations avec les États requérants, plusieurs n'avaient jamais reçu de demande, de sorte qu'ils ne pouvaient pas se référer à une quelconque pratique en matière de consultations.

46. Les consultations étaient considérées comme obligatoires dans les États où la Convention était directement applicable. Lorsque la tenue de consultations n'était ni obligatoire ni habituelle, il était pour le moins d'usage d'informer l'État requérant avant la levée de toute mesure conservatoire.

C. Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

47. Comme cela avait été observé dans les rapports thématiques précédents, la réglementation relative à la restitution des avoirs variait considérablement d'un État partie à l'autre. La plupart des États avaient adopté des dispositions relatives à la restitution ou à la disposition des avoirs. Peu d'États avaient une expérience concrète de la restitution d'avoirs d'un montant important, et la plupart n'avaient enregistré aucun cas de restitution jusqu'à présent, ni reçu, ni formulé de demandes en la matière. À cet égard, il a été noté qu'il n'existait pas d'accords dans ce domaine. D'après les examens analysés, la législation de la plupart des États parties présentait des lacunes dans l'application de l'article 57 de la Convention, en particulier s'agissant des trois premiers paragraphes de cette disposition. Des recommandations à cet égard avaient été faites à ces États parties.

48. Dans la plupart des États, les avoirs confisqués devenaient la propriété de l'État mais pouvaient ensuite être restitués à l'État requérant ou partagés avec lui (art. 57, par. 2 et 3), mais certains États exigeaient qu'un accord ad hoc ait été conclu avec l'État requérant pour permettre le partage des biens ou de leur valeur. Dans un État, l'argent obtenu à la suite de l'exécution d'une décision de confiscation revenait au budget de l'État si sa valeur était inférieure à l'équivalent de 10 000 euros. Si la valeur est plus élevée, 50 % du montant est transféré à l'État requérant. Dans les cas où un traité applicable, y compris la Convention, en disposait autrement, c'est le traité qui prévalait. Toutefois, dans de tels cas, pour que la Convention prévale, les États requérants devaient explicitement fonder leur demande sur celle-ci. Dans un État où il n'avait pas été conclu de tel accord ad hoc, il restait peu évident de savoir comment l'autorité responsable exercerait son pouvoir discrétionnaire. L'argent confisqué ou le produit de la disposition d'autres avoirs étaient généralement versés au Trésor public, ou parfois à des fonds dédiés.

Encadré 8

Exemples de mesures disponibles pour la restitution d'avoirs

Au Népal, les avoirs confisqués étaient transférés au Fonds de gestion du produit du crime, qui pouvait, entre autres, verser à un pays étranger le montant de la vente aux enchères des biens confisqués en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement d'un tribunal étranger. Il pouvait également restituer des biens à un propriétaire légitime antérieur si le tribunal l'ordonnait ou si cela était prévu dans un accord de partage des avoirs.

L'Afghanistan prévoyait la création d'un fonds pour le recouvrement et le partage des avoirs, qui servirait de dépôt pour toutes les sommes d'argent provenant de l'exécution de décisions de gel, de recouvrement et de confiscation.

Le Fonds des avoirs confisqués des Bahamas permettait, notamment, d'indemniser les victimes ou de payer des tiers ayant des droits sur les biens, selon qu'il convenait, s'il en était ainsi décidé par le Comité des avoirs confisqués.

En dépit de l'absence de dispositions spécifiques, le Pakistan restituait le produit du détournement de fonds privés à une institution financière située à l'étranger. En outre, le Bureau national des comptes pouvait faciliter le « recouvrement indirect » d'avoirs dans le cadre d'une restitution volontaire et d'une procédure de jugement sur reconnaissance préalable de culpabilité, ce qu'il a fait dans deux affaires.

49. La plupart des États avaient adopté des dispositions relatives à la restitution ou à la disposition des avoirs, mais aucun n'avait prévu dans sa législation nationale la restitution obligatoire et inconditionnelle dans les cas de soustraction de fonds publics ou de blanchiment de fonds publics soustraits [art. 57, par. 3 a)]. Dans plusieurs États, les biens confisqués pouvaient être restitués moyennant l'application directe de la Convention. Dans tous les autres États, la restitution était généralement laissée à la discrétion des autorités compétentes, mais les États dans lesquels la Convention était directement applicable ont indiqué que cette discrétion devait s'exercer en prenant en compte le paragraphe 3 a) de l'article 57. Un État partie a indiqué que, même lorsque aucune victime n'avait subi de préjudice pécuniaire, les autorités encourageaient le partage des avoirs et pouvaient engager des procédures de transfert des avoirs confisqués, au profit des personnes lésées par la corruption, même en l'absence de demande d'un autre État ou d'entraide de cet État dans la procédure de confiscation. Il a été recommandé à un État, qui ne disposait pas de directives sur le pouvoir discrétionnaire du Procureur général, d'envisager d'élaborer des directives détaillées sur le traitement des demandes d'assistance liées au recouvrement d'avoirs.

50. Dans certains États, la restitution d'avoirs n'était prévue que pour certaines infractions, dans le cadre de procédures étroitement définies, ou à la discrétion du ministre concerné. Quatre États disposaient d'une base légale pour la restitution des avoirs saisis, mais pas pour la restitution des avoirs confisqués. L'un d'eux s'appuyait sur des accords de partage autorisant le transfert des biens confisqués, tandis qu'un autre s'abstenait de procéder à des confiscations en vue de la restitution des avoirs saisis ; pour les deux autres États, aucune procédure n'a pu être précisée pour la restitution des avoirs confisqués. Les États membres de l'Union européenne se conformaient, pour la restitution des biens confisqués, à un cadre interne distinct qui prévoyait par défaut un partage à parts égales au-delà d'un certain seuil. Toutefois, comme l'a signalé un État, en ce qui concerne les États non membres de l'Union européenne, le droit interne prévoyait uniquement le transfert volontaire des biens saisis. Un État avait conclu des traités bilatéraux avec quatre autres États selon lesquels les avoirs recouverts devaient être partagés à parts égales. Dans quatre États, des projets de modification de la loi étaient en préparation afin de rendre possible la restitution d'avoirs à un État qui en ferait la demande et d'assurer l'application de l'article 57.

51. À cinq exceptions près, dans tous les États, la législation applicable prévoyait la protection des intérêts des tiers de bonne foi dans les procédures de recouvrement et de restitution (art. 55, par. 9 et art. 57, par. 2).

52. La plupart des États pouvaient déduire les dépenses raisonnables encourues (art. 57, par. 4), y compris dans le cadre de l'application directe de la Convention. Plusieurs États restituaient généralement les avoirs dans leur intégralité sans aucune déduction, et trois États ont indiqué qu'ils ne déduisaient les dépenses encourues qu'à titre exceptionnel ou les partageaient sur la base de la réciprocité. Quatre États exigeaient que l'État requérant prenne à sa charge la totalité des coûts liés à une demande d'entraide judiciaire. La législation népalaise prévoyait la même chose, mais dans la pratique, le Népal n'avait jamais demandé que les dépenses encourues pour fournir une assistance soient pris en charge par l'État demandeur. En ce qui concerne un cas de refus d'assistance en raison de dépenses extraordinaires, signalé par un État partie, une recommandation avait été émise.

53. La plupart des États pouvaient conclure, au cas par cas, des accords ou arrangements en vue de la disposition définitive des biens confisqués ; quelques-uns avaient effectivement conclu des accords ou arrangements de ce type, ce qui avait conduit à la restitution intégrale ou partielle des avoirs à l'État requérant (art. 57, par. 5). Certains États ont indiqué qu'ils n'avaient pas conclu d'accords ou d'arrangements concernant la disposition définitive des biens confisqués dans des cas particuliers.

IV. Perspectives

54. Le présent rapport se fonde sur l'analyse des résumés analytiques des 82 examens de pays achevés au moment de sa rédaction et sur les informations plus détaillées figurant dans les rapports d'examen de pays. Le secrétariat poursuivra l'analyse à mesure que des données supplémentaires seront disponibles à partir des examens de pays achevés. L'achèvement d'autres examens de pays permettra d'effectuer une analyse plus complète des tendances en matière d'application de la Convention, afin d'élaborer une étude sur l'état de l'application des dispositions examinées au cours du deuxième cycle, qui viendra compléter l'étude élaborée sur les dispositions examinées lors du premier cycle⁴.

⁴ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, État de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Incrimination, détection et répression, et coopération internationale, deuxième édition (Vienne, 2017).