



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

Distr. générale
17 septembre 2013
Français
Original: anglais

Cinquième session

Panama, 25-29 novembre 2013

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

Application du chapitre III (Incrimination, détection et répression) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (examen des articles 30 à 39)

Rapport thématique établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport thématique contient des informations sur l'application du chapitre III (Incrimination, détection et répression) de la Convention des Nations Unies contre la corruption par les États parties examinés au cours des première, deuxième et troisième années du premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention, créé par la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption dans sa résolution 3/1. Des exemples d'application figurent dans les encadrés 1 à 9.

* CAC/COSP/2013/1.



I. Application des dispositions du chapitre III de la Convention relatives à l'incrimination

Mesures propres à améliorer la justice pénale

1. Poursuites judiciaires, jugement et sanctions

1. Dans l'examen de l'application du chapitre III de la Convention, on a fait observer que les problèmes couramment rencontrés dans l'application des dispositions relatives aux poursuites judiciaires, au jugement et aux sanctions tenaient aux particularités des systèmes juridiques nationaux et au manque de moyens. Ainsi, dans plusieurs cas, des recommandations ont été formulées concernant la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions. Dans deux cas, il a été suggéré d'envisager d'établir une distinction en matière de sanctions entre les personnes exerçant des fonctions publiques et non publiques, même s'il a été estimé qu'un régime universel applicable aux deux catégories de personnes serait compatible avec les principes de la Convention et différentes traditions juridiques. En outre, le paragraphe 2 de l'article 30, qui porte sur les immunités et privilèges, posait un problème dans plusieurs États parties. Dans un cas, l'immunité était accordée à certaines catégories d'agents publics, dont certains agents d'organismes publics, dans les statuts respectifs de ces organismes. Une suspension de l'immunité par le Parlement était requise pour enquêter sur ces agents, même s'il n'existait pas de procédure juridique pour les cas où des demandes de suspension restaient sans suite. Il était arrivé que des enquêtes visant des députés soient suspendues du fait de cette législation, et des recommandations avaient été faites en conséquence. Un assouplissement des normes et procédures requises pour suspendre l'immunité a aussi été recommandé dans deux autres cas, dans lesquels il fallait l'aval du Parlement et d'un conseil judiciaire pour mener des enquêtes sur des parlementaires et des juges. Dans plusieurs pays, l'immunité était accordée par la Constitution à certaines catégories d'agents publics, y compris les parlementaires et les membres du Gouvernement et de l'appareil judiciaire. Dans un pays, les parlementaires jouissaient de l'immunité de fonction, qui pouvait être levée en cas de "preuve concrète et suffisante" d'infractions liées à la corruption. Dans plusieurs États, les agents publics ne jouissaient d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction, même si, dans deux d'entre eux, les parlementaires bénéficiaient de certaines formes d'immunité (ou de privilèges parlementaires) pour les opinions exprimées au sein du Parlement ou pour un acte lié à l'examen d'une question dans ce cadre. Dans un autre État, les ministres jouissaient d'un privilège de juridiction et étaient jugés par des tribunaux spéciaux pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il en allait de même pour les membres du Gouvernement, même s'ils ne jouissaient d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction pour les actes commis en dehors du cadre de leurs fonctions. Par ailleurs, les parlementaires ne jouissaient pas de l'immunité, mais ils ne pouvaient faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure restrictive de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou disciplinaire qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée législative correspondant, sauf dans les cas d'infraction majeure, de flagrant délit ou de condamnation définitive. En outre, l'autorisation du Président de l'Assemblée nationale était requise pour enquêter sur un parlementaire. Dans deux autres États parties, la législation conférait l'immunité à un certain nombre d'agents de haut

rang, mais les services chargés de la lutte contre la corruption pouvaient, contrairement à d'autres services de détection et de répression, enquêter sur certaines catégories d'agents sans avoir à solliciter d'autorisation. Dans un État, l'absence d'immunité ou de privilège de juridiction était inscrite dans la Constitution, alors que dans un autre, celle-ci ne prévoyait d'immunité que pour le chef d'État. Dans un pays, le tribunal compétent pouvait décider de lever ou non l'immunité à l'issue de l'enquête, et il avait été recommandé de veiller à ce que cette décision n'empêche pas la conduite d'enquêtes ultérieures lorsque les agents concernés n'étaient plus en service. Dans un autre État partie, des procédures permettant de lever l'immunité de poursuites du Président, des parlementaires, des juges et du défenseur public étaient prévues, et il n'existait pas d'immunité d'enquête. Dans un cas, des inquiétudes ont été exprimées quant au large champ d'application d'une disposition constitutionnelle qui visait toute personne agissant au nom du chef de l'État ou sous son autorité, et dans un autre cas, des craintes ont été émises quant au fait que des amendements législatifs en préparation puissent affaiblir les dispositions applicables aux infractions liées à la corruption et l'indépendance de l'organe chargé de la combattre. Dans un autre cas, il a été recommandé de surveiller la levée des immunités et des privilèges et recueillir des statistiques concernant les affaires de corruption.

2. Des problèmes étaient également souvent observés en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 30, qui traite du pouvoir judiciaire discrétionnaire afférent aux poursuites judiciaires engagées contre des personnes pour des infractions visées par la Convention. À cet égard, plusieurs États appliquaient un modèle de poursuite discrétionnaire, qui était limité dans un État, lorsque l'infraction avait été commise par un agent public dans l'exercice de ses fonctions officielles. Dans un État, il fallait l'autorisation préalable du bureau du procureur pour enquêter sur une affaire de corruption et consulter des documents bancaires, et la délégation de pouvoirs, mêmes limités, par le procureur général à la commission anticorruption était interdite par la loi. Dans un autre État qui appliquait un système de poursuite discrétionnaire, lorsque l'identité et le domicile de l'auteur d'une infraction étaient connus et qu'il n'existait pas d'obstacle juridique à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur ne pouvait classer la procédure sans suite que lorsque "des circonstances particulières liées à la commission des faits" le justifiaient. En outre, dans certains États, la loi accordait aux plaignants et à d'autres personnes certains droits concernant la révision d'une décision de ne pas engager de poursuites. Dans un cas, le procureur usait de son pouvoir discrétionnaire pour encourager les défendeurs coopérants à communiquer des informations pertinentes; ainsi, il prononçait le non-lieu, requalifiait les infractions ou adressait des recommandations au juge au sujet du choix de la peine. Dans l'un des États où aucun pouvoir discrétionnaire ne s'appliquait en matière de poursuites judiciaires, le système pénal se fondait sur le principe de la légalité des poursuites, et le procureur ne pouvait renoncer aux poursuites que dans les cas d'infractions mineures ou s'il était "déraisonnable" d'inculper l'auteur de l'infraction; des lignes directrices étaient en vigueur à l'usage des procureurs. Dans d'autres États, les poursuites étaient régies par le principe de la légalité et aucun pouvoir discrétionnaire n'était prévu. Aux termes de la Constitution dans un cas, l'autorisation du Parlement était nécessaire pour l'inculpation et la poursuite de ses membres, députés et sénateurs, et des affaires avaient montré que l'octroi de cette autorisation était devenu la règle dans la pratique parlementaire. Dans un cas, le procureur général pouvait user de

son pouvoir discrétionnaire pour abandonner un dossier afin de protéger l'intérêt public. Cette mesure, bien que rarement appliquée, suscitait des inquiétudes car il était estimé qu'elle pouvait donner lieu à des abus. Des observations ont également été formulées au sujet des formes discrétionnaires de peines disponibles en dehors de tout contrôle des autorités judiciaires. Des recommandations ont été émises dans plusieurs cas.

3. Plusieurs États parties avaient pris des mesures pour appliquer le paragraphe 6 de l'article 30 relatif à la suspension, à la révocation ou à la mutation des agents publics accusés de corruption. La suspension d'agents publics était prévue dans plusieurs pays, y compris, dans un cas, par une réglementation autorisant leur mise à pied dans l'attente du jugement; dans un autre cas, elle était possible sur décision du Parlement, et dans d'autres États, elle était obligatoire en matière criminelle. Dans un pays, la révocation d'agents publics accusés était régie par le Règlement de la fonction publique et les règles en vigueur, qui permettaient à ces agents de bénéficier, dans l'attente de l'issue de la procédure judiciaire, d'une révocation conditionnelle pendant laquelle ils percevaient la moitié de leur salaire, sans qu'ils aient le droit de travailler ni de quitter le pays. Dans deux pays, la législation prévoyait la suspension des agents publics accusés mais non leur révocation ou leur mutation. Dans un troisième pays, aucune disposition juridique ne prévoyait la révocation ni la destitution d'un agent dont la culpabilité n'avait pas été prouvée par un tribunal, les services d'enquête ne pouvant requérir que la suspension d'agents susceptibles de s'immiscer dans l'enquête. Pour protéger les victimes et les témoins et garantir le bon déroulement de l'enquête, il était jugé capital de mettre en place des règles de procédure qui permettent de suspendre les pouvoirs officiels des suspects, y compris des agents de haut rang, dans l'attente d'un jugement et de leur révocation si leur culpabilité était établie. Des restrictions similaires existaient dans d'autres États, où la suspension d'un agent n'était possible qu'après sa condamnation.

4. Si la déchéance d'une fonction publique était possible dans la plupart des États parties, dans certains cas, la période de déchéance était relativement brève, n'était pas permanente et n'empêchait pas un transfert ultérieur vers une autre fonction publique. Dans plusieurs États, la déchéance n'était pas obligatoire mais constituait une sanction supplémentaire en cas d'infraction pénale et dans un État, elle n'entraînait qu'une inéligibilité au Parlement ou une interdiction de siéger au Conseil des ministres. Dans un autre État, les dispositions générales du code pénal exigeaient la destitution de tout agent public condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans, sauf si le tribunal jugeait cette personne apte à exercer une fonction publique. Pour les peines d'emprisonnement inférieures à deux ans, la destitution était laissée à l'appréciation du tribunal, qui pouvait estimer que la personne était inapte à exercer une fonction publique. La loi ne prévoyait pas le renvoi de députés ou d'élus par une décision de justice, même si la Constitution prévoyait le renvoi de parlementaires qui avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement pour une infraction délibérée. En outre, les salariés d'entreprises appartenant en partie ou en totalité à l'État ne pouvaient être renvoyés sur la base d'une condamnation. Toute destitution ou suspension d'agent public était inscrite dans son dossier et portée à la connaissance des autorités qui envisageaient ultérieurement de le recruter. Dans trois États, le concept d'entreprise détenue par l'État n'était pas défini dans la législation, et dans un autre, aucune procédure

n'était prévue pour déchoir de leur fonction publique les personnes condamnées, ce qui était laissé au pouvoir discrétionnaire de l'autorité judiciaire.

Encadré 1

Exemples d'application de l'article 30

Dans un État partie, la Commission de la fonction publique avait pour règle et pratique d'enregistrer les procédures d'éthique et de discipline et d'en produire rapidement des comptes rendus dans le but de promouvoir la transparence, la responsabilité et la cohérence et de renforcer sensiblement la confiance du public dans les processus décisionnels de l'organisme. Le délai moyen dans lequel le tribunal concerné traitait les affaires d'éthique et de discipline était passé ces dernières années de plusieurs années à trois à six mois. En outre, la formation des fonctionnaires sur les sujets relatifs à l'éthique, à la discipline et à la bonne gouvernance, entre autres, faisait intervenir un grand nombre de ministères, de services et d'organismes de l'État, notamment l'organisme de lutte contre la corruption, la police, le bureau du procureur, le bureau du vérificateur général des comptes et le Ministère des finances. Par ailleurs, la Commission de la fonction publique réalisait régulièrement des enquêtes et des études pour évaluer l'incidence de ces formations.

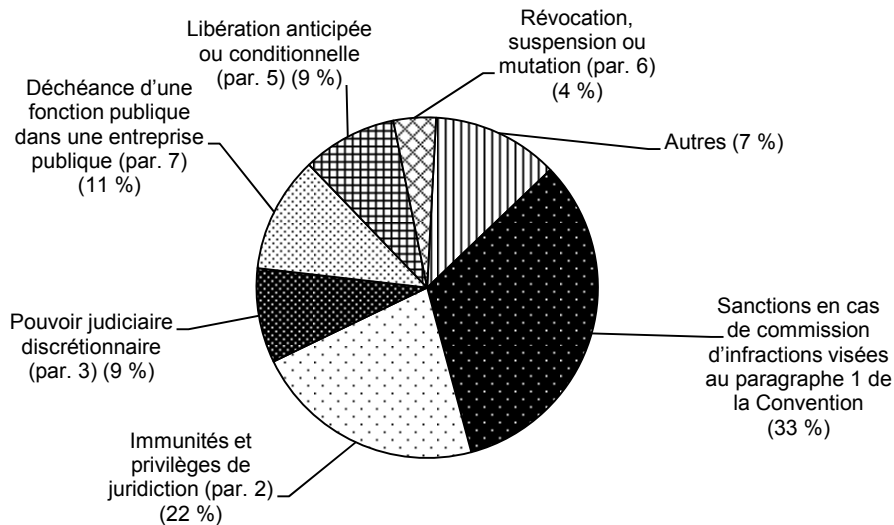
Dans un autre État, des normes et des directives spécifiques régissaient l'initiative des poursuites, et le procureur général et le Ministère de la justice étaient chargés de veiller à leur application. Le suivi des poursuites était facilité par un système de gestion électronique des documents et incombait au bureau de l'inspecteur général du Ministère de la justice. Le non-respect de ces directives pouvait constituer une violation du code professionnel, voire une infraction d'abus de pouvoir.

Dans un cas, l'amende imposée à titre de sanction pour les infractions de corruption, notamment commerciale, était calculée en multipliant la somme mise en jeu dans l'affaire.

Difficultés relatives à l'article 30

5. S'agissant de l'application de l'article 30, les difficultés les plus fréquemment rencontrées concernaient les niveaux des sanctions (pécuniaires et autres), en particulier à l'encontre des personnes morales, et l'harmonisation des peines existantes prévues pour les infractions liées à la corruption (33 % des cas); l'équilibre entre les privilèges et immunités de juridiction accordés aux agents publics et la possibilité d'une action efficace en matière d'investigation, de poursuites et de jugement des infractions établies conformément à la Convention (22 % des cas); l'éventuelle adoption de mesures permettant de déchoir les personnes reconnues coupables d'infractions du droit d'exercer une fonction dans des entreprises publiques ou parapubliques (11 % des cas); les pouvoirs judiciaires discrétionnaires (9 % des cas); la libération anticipée ou conditionnelle (9 % des cas); et la révocation, la suspension ou la mutation des accusés (4 % des cas).

Figure 1
Difficultés relatives à l'article 30 (Poursuites judiciaires, jugement et sanctions)



2. Gel, saisie et confiscation

6. Plusieurs problèmes communs ont été observés en ce qui concerne l'application de l'article 31. Dans plusieurs États, il n'était pas prévu de mesures permettant la confiscation des instruments du crime (ainsi que des biens "destinés à être utilisés" pour des infractions de corruption), par opposition au produit du crime, tandis que dans un État, seuls les instruments étaient visés lorsqu'il ne s'agissait pas d'infractions de blanchiment d'argent. Dans quatre États, il n'était pas non plus prévu de mesures qui permettent la localisation, le gel ou la saisie du produit ou des instruments du crime aux fins de confiscation éventuelle (par. 2 de l'article 31). En outre, dans l'un de ces États, il n'existait pas de règles précises relatives à la confiscation et à l'identification du produit ou des instruments du crime. Dans cet État, la saisie de biens autres que les comptes bancaires présentait en outre des difficultés pratiques en raison du niveau élevé de preuve requis, qui s'apparentait à une preuve *prima facie*. Dans un cinquième pays, les auteurs ont exprimé des réserves sur le fait que la réglementation des saisies et du gel de biens puisse se fonder sur le code de procédure civile et recommandé d'envisager d'aborder la question de manière uniforme afin d'éviter sa fragmentation en différents piliers législatifs et de limiter les éventuelles questions d'interprétation. De la même manière, dans un autre cas, des inquiétudes ont été exprimées quant à la formulation souple de la loi, qui semblait accorder aux tribunaux le pouvoir discrétionnaire de décider si un bien pouvait être confisqué; la nécessité d'appliquer plus uniformément les mesures de confiscation dans les affaires pénales a donc été constatée. Inversement, dans un autre État, la confiscation était une sanction supplémentaire encourue dans certains cas prévus par la loi ou la réglementation, et elle s'appliquait automatiquement pour les infractions majeures et mineures passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an, à l'exception des délits de presse. Dans un État partie, la loi sur la confiscation du produit du crime s'appliquait uniquement aux "infractions graves", ce qui excluait la plupart des infractions établies conformément à la Convention, tandis que dans un autre État,

seules les infractions de blanchiment d'argent étaient couvertes et pour le reste, la confiscation comme sanction était réalisée au moyen d'amendes. Dans un troisième État, la plupart des infractions liées à la corruption relevaient de la loi sur la confiscation d'avoirs, à l'exception de la corruption pratiquée dans le secteur privé, et une législation était en préparation pour appliquer cet article de manière plus complète. Dans plusieurs États, le service de renseignement financier pouvait décider d'une procédure administrative de gel des avoirs pour une durée de 7 à 30 jours. Un État partie encourageait l'utilisation de techniques d'enquête spéciales pour identifier et localiser les biens soupçonnés d'être le produit du crime, alors que dans un autre, la présence d'un fonctionnaire de police était requise pour procéder à toute perquisition ou saisie. Dans un État partie, de récents amendements apportés au code pénal avaient établi la nature obligatoire de la confiscation en tant que mesure pénale pour toutes les infractions; il avait été recommandé que les statistiques relatives à la confiscation soient rendues publiques et mises à jour régulièrement.

7. Dans la plupart des États, la confiscation s'étendait également au produit du crime qui avait été transformé ou converti en d'autres biens (par. 4) ou mêlé à des biens acquis légitimement (par. 5), ainsi qu'aux revenus ou autres avantages tirés de ce produit (par. 6). Dans neuf États, la saisie et la confiscation de biens transformés, convertis ou mêlés n'était pas possible ou l'était partiellement; il a été recommandé de modifier la loi de manière à créer, pour pouvoir prendre de telles mesures, une solide base juridique. Dans sept États, la confiscation de biens correspondant à la valeur du produit du crime n'était pas prévue ou était limitée, dans un cas, parce que la loi se fondait sur le principe de la confiscation d'objets et non sur celui de la confiscation en valeur, même si la législation anticorruption prévoyait la confiscation du produit tiré de la corruption. Dans un de ces États, en outre, un projet de loi contre le blanchiment d'argent prévoyait la possibilité de geler, de saisir et de confisquer des biens pour une valeur équivalente. Dans deux États, il existait une certaine ambiguïté quant au traitement des biens mêlés. Dans un de ces États, aucune disposition ne permettait de confisquer les intérêts bancaires et les revenus tirés de biens illégaux. Dans cinq États, il a été recommandé de faire en sorte que des biens mêlés puissent être confisqués à concurrence de la valeur estimée du produit mêlé (par.5) et d'appliquer aux revenus ou autres avantages tirés de ce produit les mesures visées à l'article 31 (par.6).

8. Plusieurs États parties éprouvaient des difficultés à administrer les biens gelés, saisis et confisqués. Dans deux cas, par exemple, il a été recommandé d'envisager de renforcer les mesures de gestion des biens gelés, saisis et confisqués de telle sorte que la procédure soit appliquée de façon plus méthodique. Les experts examineurs ont rappelé qu'il fallait, pour régler l'administration de ces biens, disposer de mécanismes appropriés. Dans deux États, la création d'une agence centrale qui serait chargée de l'administration des biens saisis et confisqués était en projet. Dans un autre État, il était difficile de déterminer dans quelle mesure le pays disposait des moyens requis pour administrer les avoirs complexes qui nécessitaient des mesures spécifiques, comme dans le cas des entreprises, une fois que de tels avoirs avaient été saisis.

9. Un peu plus de la moitié des États ne prévoyaient pas de renverser la charge de la preuve pour ce qui était d'établir l'origine licite du produit présumé du crime ou d'autres biens (alors que plusieurs États parties interprétaient la disposition

correspondante de la Convention dans ce sens). Cela était considéré soit comme une violation du principe de présomption d'innocence, soit comme incompatible avec la vision restrictive qu'adoptait le système de justice pénale à l'égard de tout renversement du fardeau de la preuve dans les affaires pénales. Les problèmes communs tenaient au manque de moyens, à l'inadéquation des normes existantes et aux spécificités des systèmes juridiques nationaux. Dans un cas où la loi prévoyait un renversement du fardeau de la preuve, l'accusé devait faire une déclaration écrite prouvant la nature licite du bien; s'il ne le faisait pas ou si la déclaration était incomplète, le bien était présumé tiré d'une activité criminelle. Dans un cas où la charge de la preuve était renversée, il n'était pas certain que les dispositions correspondantes puissent être utilisées pour les avoirs ayant été dissipés, vendus ou transférés. Dans un autre cas, la loi ne visait que les avoirs appartenant à une personne ayant participé ou ayant apporté son soutien à une organisation criminelle. Dans un État, la formulation de la disposition était souple. Dans un autre État, une loi relative à la richesse inexpliquée était en préparation.

Encadré 2

Exemples d'application de l'article 31

Condamnation

Dans un État partie, toute infraction pénale pouvait donner lieu à une décision de confiscation du produit du crime, même lorsque le contrevenant n'était pas condamné ou était exempté de toute responsabilité pénale. Cette possibilité s'appliquait également aux personnes morales, même lorsqu'on ne pouvait identifier ou condamner un individu. La confiscation du produit du crime pouvait aussi viser des personnes au nom ou au profit desquelles l'infraction avait été commise; la confiscation des instruments du crime était obligatoire.

Dans un autre État partie, il existait un certain nombre de mesures permettant de saisir et de confisquer le produit et les instruments du crime, parmi lesquelles une procédure en l'absence de condamnation qui autorisait la confiscation indépendamment des poursuites; des sanctions pécuniaires obligeant une personne à verser un montant égal au bénéfice tiré de la commission d'une infraction; et des mesures relatives à la richesse inexpliquée obligeant une personne à verser une partie de sa richesse lorsqu'elle ne pouvait convaincre le tribunal que celle-ci avait été légitimement acquise. La confiscation in rem sans condamnation pénale était également possible dans d'autres États.

Dans un État partie, la confiscation dépendait d'une condamnation et était considérée comme une peine accessoire; lorsque, cependant, aucune peine ne pouvait être prononcée, la confiscation pouvait être maintenue en l'absence de condamnation pénale.

Un État partie avait adopté une loi sur la restitution des avoirs d'origine illicite des personnes politiquement exposées, qui permettait à certaines conditions, sans condamnation pénale, la confiscation d'avoirs dont l'origine illicite était présumée. La confiscation sans condamnation était également possible à certaines conditions. En outre, les institutions financières qui détectaient une transaction suspecte et la signalaient au service de renseignement financier étaient tenues de geler de leur propre initiative les fonds en question pour une période pouvant aller jusqu'à cinq jours et susceptible d'être prolongée par une décision des services de justice pénale.

Un pays avait adopté des mécanismes globaux de confiscation avec et sans condamnation, y compris l'invocation potentielle, à la discrétion du procureur et après condamnation pour un délit particulièrement grave, d'une présomption de sept ans que les avoirs et biens étaient sujets à confiscation à moins que leur origine licite n'ait pu être établie par le défendeur.

Mesures conservatoires préalables à la procédure judiciaire

Dans un État partie, le code de procédure pénale permettait de geler, de saisir et de confisquer des biens avant l'ouverture d'une procédure judiciaire lorsque cette action s'inscrivait dans le cadre d'une enquête ou de poursuites.

De même, dans un autre État partie, un enquêteur pouvait geler des biens jusqu'à sept jours, après quoi il était tenu de solliciter une décision de justice, qui pouvait lui être accordée pour un maximum de quatre mois renouvelables d'autant.

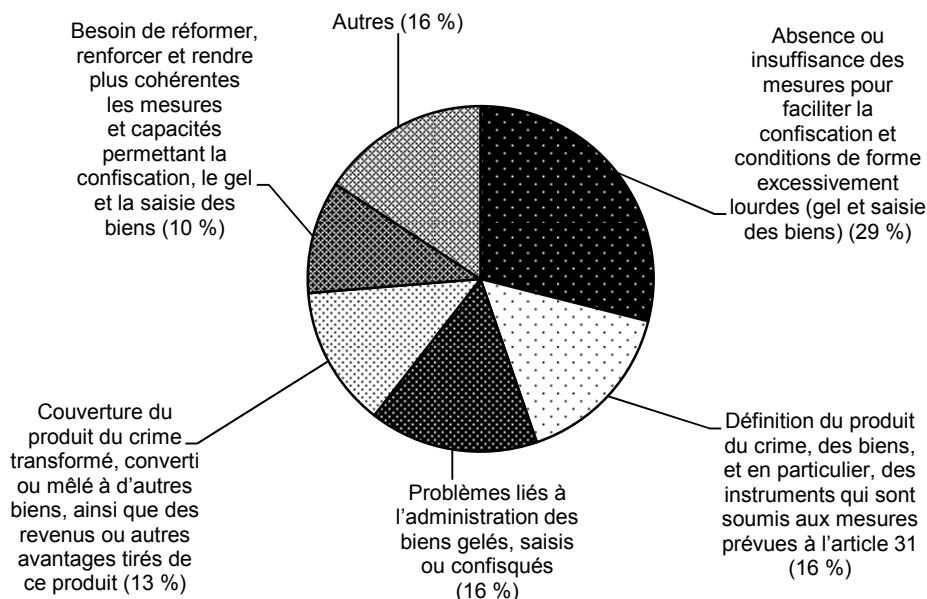
Gestion des avoirs

Dans un État partie, une institution distincte avait été créée pour gérer les avoirs saisis et confisqués, en particulier les avoirs "complexes" nécessitant une gestion efficace. Ses activités étaient autofinancées par la vente des biens confisqués.

Difficultés relatives à l'article 31

10. S'agissant de l'application de l'article 31, les difficultés les plus fréquemment rencontrées concernaient l'absence de mesures ou l'inadéquation des mesures existantes pour faciliter la confiscation, en particulier pour permettre l'identification, le gel et la saisie des biens, notamment des conditions de forme excessivement lourdes pour le gel des comptes financiers, et les difficultés pour mettre en place des mesures non obligatoires permettant de demander à l'auteur d'une infraction d'établir l'origine licite du produit présumé du crime (29 % des cas); la définition du produit du crime, des biens et des instruments qui relèvent des dispositions de l'article 31 (16 % des cas); l'administration des biens gelés, saisis ou confisqués (16 % des cas); la couverture du produit du crime transformé, converti ou mêlé à d'autres biens, ainsi que des revenus ou autres avantages tirés de ce produit (13 % des cas); et le besoin ressenti de réformer, renforcer et rendre plus cohérents les mesures, cadres et capacités permettant la confiscation, le gel et la saisie de biens (10 % des cas).

Figure 2
Difficultés relatives à l'article 31 (Gel, saisie et confiscation)



3. Protection des témoins, des experts et des victimes

11. Il existait d'importantes différences entre les États parties en ce qui concernait la protection des témoins, des experts et des victimes. Dans un État, en particulier, le droit des victimes et des témoins à bénéficier d'une protection appropriée dans le cadre d'une procédure pénale était reconnu et assorti d'importantes garanties constitutionnelles. Certains États avaient promulgué des lois ou d'autres mesures pratiques pour assurer aux témoins et autres personnes entendues lors de l'enquête préliminaire ou au tribunal une protection minimale consistant à ne pas divulguer leur identité ni le lieu où ils se trouvaient. Dans plusieurs États, la protection allait plus loin et consistait également en des mesures de protection physique. Parallèlement, dans plusieurs États, aucune mesure n'avait été prise pour protéger efficacement témoins et experts. Les autorités de plusieurs pays ont indiqué à plusieurs reprises que l'absence de systèmes de protection des témoins constituait une importante lacune du mécanisme de lutte contre la corruption et ont évoqué comme problèmes concrets le coût élevé de ces systèmes, l'inadéquation des normes existantes, les particularités du système juridique et le manque de moyens. Certains États parties ont également signalé qu'une législation était en préparation. Il a été recommandé, notamment, d'adopter une législation et des systèmes complets de protection des experts, des témoins et des victimes lorsqu'il n'en existait pas, d'accorder une attention suffisante à ces mesures sur le terrain en sensibilisant, par exemple, les services de police et les autres services de détection et de répression, et de renforcer les mesures destinées à protéger l'identité des informateurs afin de lever toute inquiétude quant à la possibilité de retrouver le nom de témoins. Dans un certain nombre d'États parties, il n'existait aucun programme complet de protection ou de réinstallation des témoins, mais des mesures concrètes, telles que l'utilisation de salles d'audience distinctes, étaient prises au cas par cas pour certaines catégories de personnes. Dans un État, l'intégration des infractions de corruption

dans le système de protection des témoins n'était pas automatique; il a été recommandé que cette protection soit étendue directement et expressément aux témoins et aux victimes d'infractions de corruption. De manière similaire, dans un autre pays, les mesures existantes ne concernaient que la protection extra-judiciaire des personnes apportant un témoignage relatif à des infractions pénales déterminées qui excluaient la plupart des infractions visées par la Convention. Il existait dans certains pays des accords régionaux sur la protection des témoins.

12. En ce qui concernait les victimes de la corruption, dans cinq États, leur protection et le financement de cette protection n'étaient pas régis par la loi; dans d'autres, les victimes d'infractions participaient pleinement à la procédure, dans le cadre de laquelle leur identité était connue. Plus spécifiquement, dans l'un de ces États, la Constitution et le code de procédure pénale prévoyaient que les victimes pouvaient être entendues à tout stade de la procédure. Dans cinq États, les dispositions ne s'appliquaient aux victimes que si elles étaient témoins; dans deux autres, il avait été recommandé de clarifier le rôle des victimes dans le procès, en particulier leur position en tant que plaignants, victimes ou témoins. Dans un État partie, une modification récente du code de procédure pénale avait donné lieu à la désignation d'un juge spécial chargé des victimes d'infractions, qui ne pouvait intervenir qu'à la demande des victimes pour garantir le respect de leurs droits lors de différentes phases d'une affaire (application et exécution). Les déclarations de la victime sur les répercussions de l'infraction étaient recevables à titre de preuve dans plusieurs États parties, ce qui permettait de communiquer au tribunal des détails sur le préjudice subi par les victimes. Dans un cas, il a été recommandé de faire en sorte que le statut de victime dans les procédures pénales soit accordé aux personnes physiques comme aux personnes morales.

Encadré 3

Exemples d'application de l'article 32

Dans un État partie, le droit des victimes et des témoins à bénéficier d'une protection appropriée dans le cadre d'une procédure pénale était reconnu par la Constitution et régi par différentes normes. Il existait, en outre, une loi sur la protection des témoins, même si elle n'avait été appliquée que dans des cas exceptionnels. Les mesures de protection et de soutien couvraient également les membres de la famille, et l'on s'appropriait à promulguer une législation qui étendrait la protection aux cas présentant des risques importants.

Dans un autre État partie, des mesures de protection des témoins étaient prises par le procureur, le juge ou un tribunal lorsqu'il existait des raisons de présumer qu'il existait un danger réel pour la vie, la santé ou les biens de témoins, de parents ou de proches. Ces mesures incluaient une protection physique personnelle par des services gouvernementaux et la non-divulgence de l'identité. Il existait également un programme pour la protection des personnes menacées. Il englobait la sécurité physique personnelle; la protection des biens; un hébergement temporaire sûr; un changement de résidence, de lieu de travail ou d'établissement d'enseignement; et un changement d'identité. Il existait, en outre, une procédure spécifique qui permettait aux enquêteurs et aux juges d'interroger les témoins en secret. Un défendeur pouvait, enfin, poser au témoin des questions écrites auxquelles il était répondu par vidéoconférence, la voix et l'image du témoin étant alors modifiées, sous contrôle d'un juge.

Dans un État partie, la protection pouvait être étendue aux membres de la famille des victimes, des témoins et des experts au titre de la loi sur la protection des témoins. Il était possible de conduire des audiences à distance pour protéger les témoins et les victimes, ainsi que toute personne placée sous protection et ayant été déclarée “anonyme” par le procureur. Plusieurs accords sur le changement de lieu de résidence des témoins avaient été conclus avec des pays voisins.

Dans un État partie, la législation prévoyait la mise en place d’un service dédié de protection des témoins; les fonctions, pouvoirs et devoirs d’un directeur de la protection des témoins; la protection temporaire des témoins dans l’attente de leur mise sous protection; la mise sous protection des témoins et des proches; des services afférents à la protection des témoins et des proches; et des services aux témoins dans les tribunaux. La loi ne limitait pas le type d’infractions ouvrant droit à la protection des témoins et il a été signalé qu’à la période de l’examen, 13 témoins et personnes proches avaient été placés sous protection dans le cadre d’affaires de corruption.

Dans un État partie, la police et les organismes de détection et de répression avaient accès à un éventail très large de mesures de protection des témoins et des experts, conformément aux dispositions d’une loi spéciale en la matière, notamment des programmes complets de protection des témoins comportant le changement permanent de domicile, le changement d’identité, des mesures relatives à la sécurité des personnes et des domiciles, la déposition à distance par des moyens technologiques, et un niveau élevé de confidentialité. Les mesures de protection étaient transposées à l’écrit et adoptées en pleine concertation avec les victimes, qui bénéficiaient du soutien d’un service spécialisé de protection des témoins.

4. Protection des personnes qui communiquent des informations

13. Comme pour la protection des témoins, des experts et des victimes, il existait d’importantes différences entre les États parties en ce qui concernait l’application de l’article 33, qui ne constitue pas une disposition obligatoire. Un certain nombre d’États parties n’avaient pris aucune mesure globale pour assurer la protection des personnes signalant des abus, même si une législation était en préparation dans plusieurs pays. Les problèmes communs tenaient aux particularités des systèmes juridiques nationaux, au manque de moyens et à l’absence de règles ou de systèmes spécifiques de protection des dénonciateurs d’abus, ce qui, dans plusieurs cas, ne manquait pas d’inquiéter. Dans certains pays, les mesures en question étaient prévues par le code du travail ou le code de la fonction publique. Dans un pays, la question était partiellement régie par la législation anticorruption et un projet de loi avait été déposé. Il n’existait pas, cependant, de législation globale protégeant les personnes signalant des abus, et la protection des victimes et des témoins ne s’étendait pas à elles, malgré l’obligation faite aux fonctionnaires de signaler les cas de corruption. Dans un certain nombre de pays, il a été recommandé de promulguer une législation appropriée et notamment d’étudier la possibilité de permettre à tous les citoyens de signaler anonymement des soupçons de corruption. Dans certains cas où il n’existait aucun système spécifique pour protéger les dénonciateurs d’abus, il était fait référence aux dispositions relatives à la protection des témoins, bien que des recommandations aient été faites visant à examiner la possibilité de mettre en place des mesures de protection globale, sur lesquelles les autorités nationales se penchaient déjà. Dans un cas, malgré l’obligation faite à tous les citoyens

de signaler les infractions aux autorités compétentes, ce qu'encourageait l'existence de lignes directes, la personne qui signalait une conduite criminelle devait confirmer officiellement son rapport par la suite. Il a été recommandé de promulguer, dans les législations relatives au travail et à l'administration, des règles spécifiques concernant la protection des dénonciateurs d'abus. Une obligation similaire de confirmation existait également dans un autre pays. Dans un cas où une législation complète sur les dénonciateurs d'abus avait récemment été promulguée, la loi s'appliquait à toutes les personnes qui divulguaient des informations et avaient déjà fourni, y compris de manière anonyme, des renseignements "utiles" qui avait abouti à l'ouverture de plusieurs affaires en cours. Il a été noté, cependant, que les incitations à dénoncer des abus étaient peut-être insuffisantes; aussi a-t-il été plusieurs fois recommandé d'édicter des règles autorisant le versement d'arriérés de traitements et d'autres mesures propres à effacer les effets de la victimisation, et de sensibiliser les employeurs et le public. Dans plusieurs cas, seuls les agents publics qui communiquaient des informations, et non les personnes privées, bénéficiaient d'une protection. Il a été recommandé d'étendre cette protection afin d'inciter des personnes autres que des agents publics à signaler des infractions visées par la Convention. Dans un État où seules des mesures élémentaires de protection de l'identité des informateurs et de signalement anonyme étaient prévues, les risques encourus par les personnes dénonçant des abus étaient source de vive inquiétude, et il a été recommandé d'envisager de prendre des mesures appropriées. Dans un autre pays, l'intégration des infractions de corruption dans le système de protection des dénonciateurs d'abus n'était pas automatique, et une recommandation a été émise en conséquence.

Encadré 4

Exemples d'application de l'article 33

Certains États parties avaient adopté des mesures de protection couvrant les dénonciateurs d'abus provenant des secteurs public et privé et avaient rendu publics les détails des rapports.

Dans un cas, un projet de loi contre la corruption qui avait été adopté à la fin de l'examen prévoyait un renversement de la charge de la preuve afin de protéger les victimes de mesures de représailles.

Dans un État partie, la législation prévoyait des mesures de protection s'appliquant aux dénonciateurs d'abus provenant des secteurs aussi bien public que privé, et définissait des procédures que les employés pouvaient utiliser pour signaler des conduites illicites ou irrégulières. Elle interdisait à un employeur d'infliger à un employé qui avait fait une révélation protégée un "préjudice professionnel", ce qui incluait toute action disciplinaire, le renvoi, la suspension, la rétrogradation, le harcèlement ou l'intimidation, le transfert forcé, le refus d'un transfert ou d'une promotion, ou la menace de l'une quelconque de ces actions. L'extension des dispositions de la loi aux entrepreneurs indépendants était traitée dans divers amendements. Divers services gouvernementaux et entreprises avaient mis en place des mesures spécifiques pour encourager le signalement d'abus, notamment par l'intermédiaire de permanences téléphoniques internes, souvent gérées par des tiers, et la société civile appuyait de manière active la dénonciation d'abus et la création de mécanismes de protection. Une ligne téléphonique anticorruption nationale avait été installée et les statistiques relatives aux signalements, recueillies à l'échelle nationale, étaient publiées.

Dans un État partie, la législation prévoyait une protection spéciale contre le renvoi et autres actes préjudiciables aux employés qui révélaient certaines informations d'intérêt public. Conformément à ces dispositions, l'employeur ne devait pas, au prétexte qu'un employé avait fait une révélation protégée, lui infliger de préjudice professionnel, que ce soit au travers d'un acte ou de l'absence délibérée d'un acte. Les personnes estimant qu'elles avaient été traitées de manière injuste pour avoir signalé un abus pouvaient porter plainte auprès d'un tribunal du travail, et tout licenciement pour cette raison était automatiquement considéré comme abusif. D'autres formes de préjudice étaient également couvertes, notamment le refus de formation ou d'opportunités d'avancement.

5. Conséquences d'actes de corruption

14. S'agissant de l'application de l'article 34, il existait d'importantes différences entre les États parties. Dans un État, il n'existait, pour régir cette question, aucune disposition spécifique, mais des principes généraux de droit contractuel qui permettaient d'annuler un contrat sur la base de l'absence de bonne foi d'au moins une des parties, si le contrat résultait d'un acte de corruption. De même, dans d'autres États, les principes généraux du droit contractuel s'appliquaient aux contrats entachés de nullité qui contredisaient ou contournaient la loi, ou étaient conclus dans certaines circonstances prévues par la loi. Dans certains États, la législation excluait des marchés publics les individus qui avaient été condamnés pour corruption ou s'étaient vu infliger une sanction administrative. En revanche, dans un autre État, alors que le droit civil énonçait des règles complètes concernant l'annulation de transactions, la notion de rescision de contrats comme suite à des actes de corruption n'était pas intégrée dans le droit interne. Dans un autre État, la responsabilité civile de l'État et des fonctionnaires était également établie. Dans un État, la question était soumise à une cour des comptes qui n'avait pas la compétence administrative pour intervenir dans une affaire donnée, mais qui avait pour mandat d'examiner tout acte de corruption ou tout autre problème porté à son attention et pouvait infliger des sanctions disciplinaires, financières et pénales. Il a été recommandé que ces procédures soient suivies d'enquêtes et de poursuites. Dans un certain nombre d'États parties, cette question était régie par la législation relative aux contrats et aux marchés et par le droit administratif, dont l'application n'était cependant pas claire dans un cas. Tandis que les contrats pouvaient être rescindés en vertu de la loi relative aux marchés, aucune règle ne régissait les concessions. Dans un pays, les résolutions ou textes réglementaires adoptés suite à des infractions de corruption pouvaient être abrogés. Dans un autre pays, le code pénal recensait plusieurs mesures visant l'activité des personnes morales et prévoyait l'exclusion, permanente ou pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, de ces dernières des procédures d'appel d'offres publiques. Il prévoyait également des sanctions supplémentaires pour les personnes reconnues coupables d'infractions de corruption spécifiques. Le pouvoir de retirer des licences professionnelles ou d'inscrire des entreprises sur une liste noire n'était pas toujours reconnu, mais il était considéré comme une mesure utile. Un État partie ne s'était pas penché sur la question.

Encadré 5

Exemples d'application de l'article 34

Dans un État partie, si des agents publics étaient condamnés pour corruption, ils risquaient de se voir confisquer la contribution du secteur public à leur fonds de pension.

Dans un autre État partie, une institution publique affectée par une infraction de corruption était tenue de participer à la procédure pénale en tant que plaignante pour défendre son intérêt supérieur.

L'utilisation accrue de modalités standard dans les contrats d'attribution de marchés publics, destinée à permettre la rescision des contrats, le retrait des licences et l'adoption d'autres mesures similaires par les pouvoirs publics lorsque des agissements criminels ou des actes de corruption avaient eu lieu, a été considérée comme une bonne pratique dans un État.

Dans un autre État, le code pénal obligeait à "réparer" les conséquences et dommages civils de la corruption lorsqu'une condamnation pénale avait été prononcée, l'annulation du contrat, de la concession ou de tout autre instrument juridique faisant partie de cette réparation.

6. Réparation du préjudice

15. Tous les pays sauf un avaient pris des mesures pour appliquer intégralement ou partiellement l'article 35, même si, dans plusieurs cas, il n'existait à cet effet aucune procédure ou pratique établie. La législation d'application pouvait être civile, pénale ou procédurale et, dans un cas, la question était abordée dans la législation anticorruption, qui ne couvrait qu'une partie des cas prévus à l'article 35. Dans un cas, il ne semblait pas y avoir de dispositions spécifiques garantissant aux personnes concernées le droit d'engager une action en justice en l'absence d'affaire pénale précédemment ouverte, et une recommandation a été émise à cet égard.

Encadré 6

Exemples d'application de l'article 35

Dans un État partie, une organisation non gouvernementale active dans le domaine de la prévention de la corruption avait été autorisée par décision du tribunal à engager, parallèlement à la procédure pénale, une action au civil pour des infractions de corruption.

Dans un État partie, la législation permettait aux personnes ayant subi un préjudice financier du fait d'actes de corruption de réclamer des dédommagements aux personnes impliquées, si ces dernières avaient eu pour intention d'infliger de tels préjudices ou en étaient conscientes, et ce même si une autorité publique était complice du processus de corruption.

II. Mise en œuvre des dispositions d'application du chapitre III

Dispositions institutionnelles

1. Autorités spécialisées

16. Si tous les États parties sauf un disposaient d'un ou de plusieurs organisme(s) ou service(s) spécialisé(s) dans la lutte contre la corruption, ceux-ci avaient bien souvent été nouvellement créés et rencontraient des difficultés communes liées aux moyens limités dont ils disposaient et aux priorités concurrentes qui existaient. Dans un État partie qui n'avait pas créé d'organisme spécialisé, la politique de lutte contre la corruption était coordonnée par le ministère de la justice et les mesures correspondantes étaient mises en œuvre par le bureau du procureur général. Dans un certain nombre de cas, il a été recommandé d'accroître les effectifs et les moyens de formation et de renforcement des capacités des services en question, de renforcer la présence dans les régions et les provinces, d'accroître l'appui politique et de continuer à combattre la corruption en recourant à des organismes de détection et de répression indépendants qui veilleraient, en particulier, à résoudre les problèmes d'application rencontrés dans ce domaine. Dans un cas, il a été recommandé d'envisager de cibler davantage les responsabilités des différents services de détection et de répression, leur recrutement et leur formation pour éviter les chevauchements. La nécessité d'une coordination interinstitutions efficace a également été constatée dans plusieurs autres États. Dans plusieurs cas, des observations ont été faites sur l'indépendance de ces services. Dans deux cas, par exemple, pour enquêter sur des affaires de corruption ou prendre des mesures apparentées visant des agents publics, il fallait l'autorisation préalable des pouvoirs publics ou du bureau du procureur. Dans un de ces cas, on s'inquiétait également de ce qu'un haut fonctionnaire du service avait été nommé par le gouvernement et des doutes émis quant à l'indépendance des prestataires et agents qui pouvaient exercer leurs fonctions à l'extérieur du service et n'étaient pas soumis à la législation relative aux conflits d'intérêts. Dans le second cas, il a été noté que la législation anticorruption interdisait d'influencer le fonctionnement du service ou de s'y immiscer, et il a été recommandé d'envisager également de créer des sanctions pénales correspondantes et d'accroître les pouvoirs du service pour ce qui était d'enquêter sur toutes les infractions visées par la Convention. Dans un cas, des inquiétudes ont été exprimées quant à la sélectivité du service anticorruption dans le choix des affaires à poursuivre, et dans un autre cas, quant au faible nombre d'affaires de corruption ouvertes par rapport au nombre d'actes allégués. La nécessité de mettre au point des indicateurs statistiques permettant d'établir des critères, d'élaborer des stratégies et de mesurer les progrès réalisés par l'organe de détection et de répression a également été constatée. Dans un autre cas, il a été recommandé d'accroître la responsabilité des magistrats en appliquant de manière cohérente et rigoureuse tous les moyens juridiques et disciplinaires disponibles pour sanctionner la corruption. Dans certains cas, une législation avait été adoptée ou était en préparation en vue de renforcer ou réorganiser les fonctions et les pouvoirs du service de détection et de répression, et dans un cas, un processus visant à inscrire l'existence de ce service dans la Constitution était en cours tandis que dans un autre des mesures avaient été prises pour créer une agence nationale centralisée de lutte contre la criminalité, dont le mandat engloberait les questions de corruption.

Encadré 7

Exemples d'application de l'article 36

Dans un État partie, la législation anticorruption contenait une disposition unique en son genre qui interdisait de réduire le budget du service anticorruption d'une année sur l'autre et obligeait les institutions publiques à appliquer les recommandations relatives à la corruption que le service leur adressait. Le service, le gouvernement et la société civile avaient conclu un accord tripartite de collaboration contre la corruption, et la société civile était également représentée au conseil consultatif du service.

Dans un cas, la création et le fonctionnement d'un service spécialisé étaient considérés comme le principal facteur de succès de la lutte contre la corruption dans le pays. Ce service avait fait poursuivre d'anciens ministres, des membres du Parlement, de hauts fonctionnaires, des maires, des directeurs de société et l'un de ses propres agents. Outre la nomination de juges spécialisés à la Cour suprême, la création d'un tribunal distinct spécialisé dans les affaires de corruption était considérée comme une mesure positive, et des projets de tribunaux supplémentaires étaient en cours d'examen.

Dans un État partie, l'organe de lutte contre la corruption faisait l'objet de plusieurs mécanismes de surveillance, dont un groupe d'examen des opérations chargé d'examiner les affaires en souffrance ou les affaires qui ont été renvoyées aux fins de poursuites mais pour lesquelles aucun acte d'accusation n'a été formé. Le groupe peut soumettre des recommandations, mais n'a pas de pouvoir qui puisse influencer sur la liberté d'appréciation du substitut.

Dans un État partie, 14 tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption avaient été créés. Les juges recevaient l'ordre de statuer dans un délai d'un an et pouvaient être tenus responsables s'ils ne respectaient pas ce délai. L'adoption de pratiques de conférence préparatoire et du plaider-coupable comptaient parmi les autres initiatives qui contribuaient à réduire les arriérés judiciaires.

Dans un État partie, le quotidien des forces de police comportait un travail statistique approfondi s'appuyant sur toute une série d'indicateurs de résultats, dont certains étaient liés à la réduction ciblée du nombre d'affaires disciplinaires au sein de la police. Ces forces assuraient un suivi trimestriel et annuel des activités importantes dans un certain nombre de domaines et communiquaient les résultats de ce suivi au ministère de la défense une fois par trimestre et au grand public une fois par an.

Dans un État partie, le service de lutte contre la corruption admettait rencontrer des problèmes particuliers de corruption dans le contrôle du respect du code de la route, et il avait déterminé, après analyse, qu'une réduction des amendes dont étaient passibles les violations du code de la route préserverait leur effet dissuasif tout en réduisant les opportunités de corruption. Cette analyse s'est révélée pertinente, notamment parce que les citoyens étaient moins enclins à tenter de corrompre les agents lorsque l'amende en jeu était moins élevée.

Un État partie s'était servi de fonds affectés à des objectifs d'aide au développement pour créer des agences et unités spécialisées chargées de traquer les cas de corruption outre-mer, notamment les flux illicites et les dessous-de-table, afin d'aider les pays en développement dans le cadre des enquêtes et poursuites relatives à la corruption et de traiter les infractions particulièrement graves et complexes, notamment celles qui relèvent de la Convention. Il avait été noté que le

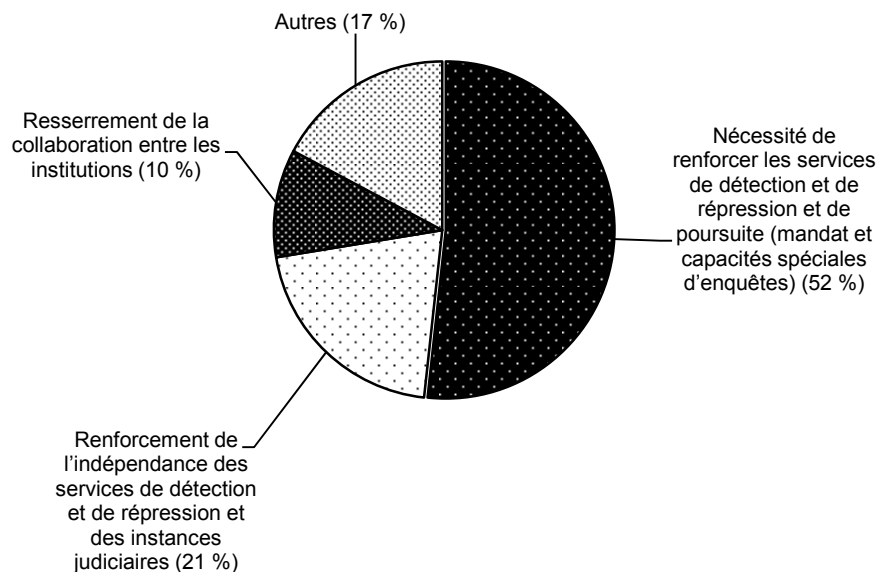
fait d'allouer des ressources et une attention ciblées à des cas complexes et à la corruption outre-mer, en particulier, constituait une démarche efficace en matière de lutte contre la corruption par la détection et la répression.

Difficultés relatives à l'article 36

17. S'agissant de l'application de l'article 36, les difficultés les plus fréquemment rencontrées concernaient le renforcement des services de détection et de répression et des instances judiciaires, en particulier de leur mandat pour mener des enquêtes sans autorisation externe préalable, le renforcement de l'efficacité, des connaissances et des capacités des personnels, et la garantie de l'existence d'un service spécialisé de détection et de répression des infractions de corruption relevant de la Convention (52 % des cas); le renforcement de l'indépendance des services de détection et de répression et des instances judiciaires (21 % des cas), et le resserrement de la coordination entre institutions compétentes, la révision de leurs fonctions et l'examen des moyens qui permettraient d'améliorer l'efficacité des opérations et des systèmes existants (10 % des cas).

Figure 3

Difficultés relatives à l'article 36 (Autorités spécialisées)



2. Coopération avec les services de détection et de répression

18. Un certain nombre d'États parties avaient pris des mesures pour inciter les personnes qui avaient participé à des actes de corruption à coopérer avec les enquêteurs des services de détection et de répression. Bien que la protection des dénonciateurs d'abus ne s'appliquât pas toujours aux auteurs d'infractions qui coopéraient, il avait souvent été pris des mesures pour faire en sorte que, au pénal,

cette collaboration soit considérée comme une circonstance atténuante et soit prise en compte dans le choix de la peine ou dans l'étude d'une réduction de celle-ci lorsque les auteurs avaient tenté de prévenir ou d'éliminer les effets d'une infraction. Dans ce dernier cas, il a été recommandé d'envisager la possibilité de ne pas imposer de sanction aux auteurs d'actes de corruption qui avaient spontanément et activement coopéré avec les services de répression et d'élargir la portée des dispositions relatives à l'atténuation des peines aux auteurs qui avaient aidé les services de répression à enquêter sur des infractions commises par d'autres personnes dans la même affaire. Dans plusieurs cas, il n'existait aucune politique ou disposition légale expresse protégeant les personnes qui avaient participé à des actes de corruption, facilitant leur coopération ou prévoyant une atténuation de leur peine, même si, dans certains cas, une législation de ce type était en préparation. Dans plusieurs cas, il a été recommandé d'assurer la protection physique des collaborateurs de justice et de prévoir l'atténuation des peines ou d'autres mesures visant à encourager la coopération avec les services de détection et de répression. Dans le même ordre d'idées, le concept d'"aveux spontanés", qui était reconnu dans plusieurs États comme justifiant une atténuation ou une non-imposition de peine ou une immunité de poursuites, la plupart du temps pour les infractions de corruption et de trafic d'influence, n'était pas toujours considéré par les États parties examinateurs comme pleinement conforme aux dispositions de la Convention.

19. En ce qui concernait la possibilité d'accorder l'immunité de poursuites aux accusés qui coopéraient, un certain nombre d'États parties n'avaient pas pris de mesures en ce sens même si, dans deux cas, une immunité partielle pouvait être accordée dans les affaires de corruption et si, dans d'autres cas, l'octroi de l'immunité était laissé à la discrétion des procureurs ou des tribunaux. Dans un État partie où l'immunité de poursuites n'était pas prévue pour les auteurs d'infractions qui coopéraient, ceux-ci entraient dans la catégorie des témoins et pouvaient faire l'objet de mesures de protection des témoins, qui garantissaient l'immunité de poursuites aux informateurs. Dans un autre cas, la loi accordait l'immunité aux personnes ayant tenté de commettre une infraction qui coopéraient efficacement avec les autorités compétentes, alors que les personnes ayant consommé une infraction qui coopéraient ne bénéficiaient que d'une réduction de leur peine privative de liberté et n'étaient pas exemptés de poursuites. La législation d'un État prévoyait une exception à la possibilité d'accorder l'immunité lorsque la peine maximale dépassait deux ans d'emprisonnement, ou lorsque l'infraction était commise par un agent public. Dans plusieurs États, des lois sur le plaider-coupable étaient en place ou en cours d'élaboration.

Encadré 8

Exemples d'application de l'article 37

Dans un cas, en vertu de la procédure permettant, s'il coopérait avec les services d'enquête, d'exonérer un défendeur de sa responsabilité, de l'exempter de toute peine et de réviser la peine d'un détenu, le simple fait de signaler l'infraction n'était pas suffisant pour justifier une exonération de responsabilité. L'allégation en question devait faire l'objet d'une enquête et d'une vérification, et le défendeur devait témoigner devant le tribunal avant de pouvoir être exonéré de sa responsabilité. Une exonération de responsabilité ou une exemption ou révision de peine étaient possibles sur décision de justice.

Dans un pays, le code de procédure pénale prévoyait la conclusion d'accords de coopération préjudiciaire avec les suspects ou les accusés, établissant les conditions de leur responsabilité selon leurs actions après le début d'une procédure pénale ou une mise en accusation. Par ailleurs, un accord avait été conclu avec un autre État sur certaines questions relatives à la collaboration avec les services de détection et de répression de personnes ayant participé à des infractions pénales.

3. Coopération entre autorités nationales et entre les autorités nationales et le secteur privé

20. Plusieurs États parties obligeaient à signaler les actes de corruption commis par des agents publics et, dans certains cas, par des citoyens ou certaines catégories de personnes morales du secteur privé, bien que les signalements anonymes ne fussent pas toujours possibles. Dans un cas, la non-déclaration de soupçons d'infractions du premier degré était passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans. Il existait des exceptions où aucune obligation de ce type n'était faite ni aux citoyens, ni aux agents publics, et où il a été recommandé de prendre des mesures pour inciter ces personnes à signaler les actes incriminés en vertu de la Convention. Outre l'obligation de signaler, diverses mesures avaient été prises par les États parties pour encourager la coopération entre les autorités nationales et avec le secteur privé, y compris, dans plusieurs cas, une obligation de coopérer qui était inscrite dans la loi ou la mise en place, dans chaque organisme public central, d'organes spécialisés (inspections) chargés de recueillir des indices de corruption et de porter à la connaissance des autorités de poursuite toute preuve d'activité délictueuse. Les mesures concernaient, le plus souvent, les institutions financières, et il a été recommandé, dans plusieurs cas, d'étudier l'intérêt qu'il y aurait à étendre la coopération entre les services nationaux de détection et de répression et les entités privées (en particulier autres que des institutions financières) ainsi qu'à élargir la sensibilisation à la lutte contre la corruption. Dans deux cas, ni le service de renseignement financier ni les services d'audit n'étaient tenus de signaler à l'autorité de lutte contre la corruption les transactions suspectes impliquant des actes de corruption, et dans l'un de ces cas les banques et les autorités fiscales n'étaient pas non plus tenues de communiquer spontanément des informations relatives aux actes de corruption présumés, même si les procureurs étaient autorisés à solliciter leur assistance. De la même manière, dans un autre État, des inquiétudes ont été exprimées quant aux pouvoirs limités dont disposait le service de renseignement financier pour obtenir, en l'absence d'autorisation des tribunaux pour les affaires concernées, des informations et des documents de la part des institutions des secteurs public et privé en raison du secret bancaire et des restrictions imposées en matière de confidentialité. Souvent, il avait été mis en place, entre les services, des protocoles d'entente ou d'autres mécanismes de coopération. Des mesures visant à sensibiliser le secteur privé au problème de la corruption avaient également été prises dans plusieurs États parties. Il était observé, dans certains cas, des réticences de la part des agents publics à signaler les abus, notamment lorsque le signalement anonyme n'était pas prévu, et des craintes de représailles.

Encadré 9

Exemples d'application des articles 38 et 39

On considérait que les détachements de personnel entre gouvernements et services de détection et de répression dotés d'un mandat de lutte contre la corruption favorisaient la coopération et la coordination interinstitutions et contribuaient à l'efficacité du fonctionnement de ces services dans plusieurs pays.

S'agissant d'un pays, les États parties examinateurs ont reconnu la portée de l'action de la commission de lutte contre la corruption auprès des fonctionnaires et du secteur privé, ainsi que le contrôle exercé sur les professions juridiques. Les formations dispensées auprès du secteur privé représentaient près de la moitié du nombre total d'ateliers organisés, et elles étaient menées conjointement avec la société civile. Les agents ont indiqué que les ateliers constituaient un important moyen de prévention et favorisaient le signalement d'actes de corruption.

Dans un État partie, une disposition de la Constitution obligeait tous les échelons du gouvernement à coopérer de bonne foi en tissant des liens à cette fin, en s'aidant et en se soutenant, en se consultant sur des questions d'intérêt commun et en respectant des procédures convenues. Les efforts visant à élaborer un système numérique pour suivre les affaires depuis la première plainte jusqu'à la dernière mesure étaient parvenus à un stade avancé.

Un État partie avait créé un comité national de coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent, qui coordonnait l'élaboration de la politique et des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent. Les points de contact désignés dans 16 institutions se réunissaient chaque trimestre pour se tenir informés des faits nouveaux intervenus dans ce domaine.

Un État partie avait nommé un "ambassadeur international de la lutte contre la corruption" pour coordonner les activités entre l'ensemble du gouvernement, les services de détection et de répression, autorités chargées des poursuites et les organismes de réglementation pour assurer la mise en œuvre d'une approche cohérente et unifiée de la lutte contre la corruption nationale et internationale. En outre, des agences et des unités spécialisées financées avec des fonds gouvernementaux affectés à l'aide au développement travaillaient en étroite collaboration avec des organismes de réglementation et avec des intervenants et des praticiens issus de différents niveaux du secteur privé, afin d'entraver les activités criminelles à la fois sur place et à l'étranger, en coopération avec les services de détection et de répression étrangers et un réseau international de liaison entre services de détection et de répression.

Dans un pays, diverses initiatives de prévention de la corruption étaient menées avec le secteur privé, telles que des pactes d'intégrité, la création de comités de contrôle pour de grands projets et des engagements en matière d'intégrité. Les grandes entreprises nationales employaient communément des responsables chargés de l'éthique et avaient des politiques interdisant la réception de cadeaux. La commission de lutte contre la corruption offrait des formations dans le secteur privé et avait détaché un petit nombre de ses agents auprès de grandes sociétés.