



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

Distr. générale
5 septembre 2017
Français
Original: anglais

Septième session

Vienne, 6-10 novembre 2017

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Recouvrement d'avoirs

Identification des victimes de la corruption, échange spontané d'informations et recours à des accords et à d'autres mécanismes

Note du Secrétariat

I. Introduction

1. Dans sa résolution 6/2, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a enjoint au Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs:

- a) De commencer à cerner les meilleures pratiques pour identifier les victimes de la corruption et les paramètres à prendre en compte pour leur accorder réparation;
- b) De commencer à cerner les meilleures pratiques et à définir des lignes directrices pour favoriser un échange volontariste et rapide d'informations qui permette aux États parties concernés de prendre des mesures appropriées, conformément à l'article 56 de la Convention;
- c) De recueillir, avec l'aide du Secrétariat, des informations quant au recours par les États parties à des accords et à d'autres mécanismes et analyser les facteurs qui expliquent les différences entre les montants fixés par des règlements et autres types de mécanisme juridique et les montants restitués aux États concernés, pour voir s'il est possible d'élaborer des lignes directrices afin de faciliter une approche mieux coordonnée et plus transparente de la coopération entre les États parties concernés et la restitution effective;
- d) De faire part de ses conclusions sur chacun de ces points, avec l'aide du Secrétariat, à la session suivante de la Conférence des États parties.

2. Le présent document décrit les mesures prises par le Secrétariat en ce qui concerne les trois points énumérés aux alinéas a) à c) du paragraphe 1, rend compte des délibérations et recommandations que le Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs y a consacrées et suggère une possible marche à suivre dans chacun de ces domaines. Il évoque également le plan établi pour les futurs débats thématiques du Groupe de travail.

* CAC/COSP/2017/1.



II. Recensement des meilleures pratiques pour identifier les victimes de la corruption et des paramètres à prendre en compte pour leur accorder réparation

A. Mesures prises par le Secrétariat

3. Pour la dixième réunion intersessions du Groupe de travail, qui s'est tenue à Vienne les 25 et 26 août 2016, le Secrétariat avait établi un document de séance intitulé "Bonnes pratiques en matière d'identification des victimes de la corruption et paramètres à prendre en compte pour leur accorder réparation" ([CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1](#)). Ce document s'appuyait essentiellement sur les informations recueillies au cours du premier cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, consacré aux chapitres III et IV de la Convention, et incluait également les constatations faites au moyen de divers outils pertinents, en particulier ceux mis au point dans le cadre de l'Initiative conjointe ONUDC/Banque mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR). Ce document de séance, publié sous la cote [CAC/COSP/2017/11](#) pour la présente session de la Conférence, a été traduit dans toutes les langues officielles de l'Organisation des Nations Unies.

4. Le Secrétariat a envoyé aux États Membres une note verbale datée du 2 mai 2017, les invitant à continuer de communiquer des informations sur les bonnes pratiques suivies en matière d'identification et d'indemnisation des victimes. Au 31 août 2017, 10 États avaient répondu à cette demande d'informations. Les réponses, généralement brèves, décrivaient principalement le cadre juridique applicable pour indemniser les victimes d'infractions. Presque aucun renseignement n'était fourni au sujet des bonnes pratiques suivies et des difficultés rencontrées en matière d'indemnisation des victimes. Le nombre réduit et la portée limitée des réponses communiquées par les États parties confirmaient une constatation faite dans le document [CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1](#): malgré l'existence de voies de recours permettant aux victimes de demander réparation, il était signalé très peu de procédures concernant les victimes de la corruption, et le fonctionnement concret des mécanismes juridiques applicables restait largement méconnu.

B. Délibérations et recommandations du Groupe de travail

5. Dans le cadre des débats menés lors de la dixième réunion du Groupe de travail, plusieurs intervenants ont réaffirmé la détermination de leur pays à dédommager toutes les victimes de la corruption et à leur restituer le produit des infractions subies. Des représentants ont signalé que leurs cadres juridiques et mécanismes nationaux avaient fait l'objet d'améliorations permettant aux États ainsi qu'aux personnes physiques et morales d'obtenir réparation en tant que victimes. Des intervenants ont à nouveau souligné l'importance de la coopération internationale pour favoriser l'indemnisation des victimes de la corruption, notamment en fournissant une entraide judiciaire efficace, en accélérant les procédures et en évitant les lourdeurs inutiles. Une intervenante a affirmé qu'il fallait promouvoir la coopération internationale dans le cadre des procédures civiles et administratives, ainsi que garantir l'application intégrale et effective de l'article 53 b) de la Convention. Dans ce contexte, elle a spécifiquement prié les États parties de veiller à ce que leurs lois permettent à d'autres pays de demander une indemnisation pour les dommages subis par les administrations locales ou autres entités publiques de l'État, rappelant à cet égard les dispositions de la résolution 6/4 de la Conférence.

6. En conséquence, le Groupe de travail a prié le Secrétariat de poursuivre, sous réserve de la disponibilité de ressources, les efforts qu'il déployait pour collecter des informations sur les bonnes pratiques suivies en matière d'identification et d'indemnisation des victimes, conformément à la résolution 6/2 de la Conférence,

notamment en sollicitant des renseignements auprès des États parties et en organisant un débat d'experts lors de sa onzième réunion.

7. Une table ronde sur l'identification et l'indemnisation des victimes de corruption s'est tenue durant la onzième réunion du Groupe. Parmi les participants figuraient des représentants à la fois d'un État requérant et d'un État requis, qui ont fait part de leurs expériences respectives dans des affaires où un État avait été reconnu victime de corruption. Dans leurs exposés, les intervenants ont décrit des affaires qui avaient permis à leurs pays de tirer des enseignements importants concernant l'indemnisation des victimes. Les experts ont notamment insisté sur certains défis à relever dans ce genre de cas, y compris: a) la nécessité d'assurer une coopération entre les États concernés; b) la nécessité de répondre aux fortes attentes des observateurs extérieurs pour ce qui est de garantir que le procès ne soit pas entaché de corruption; c) l'importance de la transparence et de la responsabilité au sein des États requérants aussi bien que des États requis; d) la nécessité d'accélérer le recouvrement des fonds publics; e) la nécessité de disposer de cadres juridiques solides, prévoyant le recours à des réseaux de recouvrement d'avoirs pour contribuer aux efforts de coopération internationale dans ce domaine; et f) le recours à des mécanismes autres que l'entraide judiciaire, comme le recouvrement direct dans le cadre d'une procédure civile.

8. Des intervenants se sont réjouis de ce que les avoirs restitués étaient affectés de façon transparente et responsable pour indemniser les victimes et renforcer le développement des États. Ils ont souligné qu'il fallait veiller à ce que les États concernés soient conscients de l'obligation qui leur était faite quant à la restitution inconditionnelle des avoirs, conformément à la Convention. Des intervenants ont en outre fait observer qu'il existait, en matière de recouvrement d'avoirs et d'indemnisation des victimes, une variété de voies de recours et de possibilités de compromis. Ils ont souligné qu'il importait, dans chaque affaire, de rechercher un équilibre en tenant compte de la durée des procédures, des conséquences pour les victimes et du risque qu'il y avait que les auteurs de corruption ne fassent pas l'objet de poursuites dans le cadre de procédures civiles.

9. Plusieurs intervenants ont noté qu'il n'existait pas d'approche universelle en la matière, pas même pour l'identification des victimes. Un orateur a fait observer que même dans des cas où la culpabilité de ses propres fonctionnaires était reconnue, un État pouvait apparaître comme une victime. Plusieurs intervenants ont estimé que les États devraient redoubler d'efforts pour garantir la restitution des avoirs aux victimes, notamment par l'instauration d'une plus grande confiance, le renforcement de la coordination interinstitutions et le recours à une représentation étrangère lorsque cela pouvait faciliter la restitution. Des intervenants ont indiqué qu'ils avaient tiré de la pratique un certain nombre d'enseignements et qu'ils amélioreraient les approches suivies en matière de restitution d'avoirs, y compris aux fins d'indemnisation des victimes, en s'appuyant notamment sur des procédures et lignes directrices claires.

10. Le deuxième cycle d'examen, axé sur le chapitre V de la Convention, devrait apporter davantage de renseignements sur la façon dont les États parties s'acquittent de leurs obligations. En matière d'accords transactionnels et d'autres mécanismes, il faudrait analyser plus en détail la nature punitive et rétributive des amendes ou de la restitution, en particulier dans le cadre des débats consacrés à l'indemnisation des victimes de corruption.

C. Possible marche à suivre

11. Afin de recueillir des informations supplémentaires auprès des États et de permettre la mise en commun des bonnes pratiques, le Secrétariat organise un événement spécial sur l'indemnisation des victimes de corruption, qui se tiendra pendant la septième session de la Conférence des États parties. Cet événement comprendra diverses présentations sur des thèmes spécifiques et des études de cas ayant trait à l'indemnisation des victimes, l'objectif étant de mieux faire connaître la façon

dont les victimes de corruption sont dédommagées dans la pratique, y compris lorsqu'il s'agit d'États étrangers.

12. La Conférence souhaitera peut-être encourager les États parties à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour mettre en commun les affaires, procédures et lignes directrices relatives à l'identification et à l'indemnisation des victimes de corruption.

13. Elle voudra peut-être recommander d'œuvrer à l'accumulation de connaissances dans ce domaine.

14. Elle voudra peut-être envisager de nouveaux moyens d'examiner les expériences relatives à divers aspects pratiques de l'indemnisation des victimes, en particulier des cas spécifiques et des enseignements tirés. Elle souhaitera peut-être également encourager les États parties à faire connaître les éventuels lignes directrices et principes suivis dans ce domaine par leurs praticiens.

III. Recensement des meilleures pratiques et définition de lignes directrices pour favoriser l'échange volontariste et rapide d'informations

A. Mesures prises par le Secrétariat

15. Le Secrétariat a présenté le document [CAC/COSP/WG.2/2017/2](#), intitulé "Échange volontariste et rapide d'informations conformément à l'article 56 de la Convention", à la onzième réunion du Groupe de travail. Ce document offrait un aperçu du cadre juridique international en place et une réflexion sur l'état des connaissances relatives aux législations et pratiques nationales pertinentes, et donnait quelques exemples concrets. Il se fondait sur les informations fournies par les États parties en réponse à une note verbale qui leur avait été adressée le 2 mai 2017¹, ainsi que sur les rapports de pays et résumés analytiques de 156 États parties qui avaient achevé leur examen de l'application du paragraphe 4 de l'article 46 de la Convention, étroitement lié à l'article 56.

16. L'article 56 de la Convention dispose que "sans préjudice de son droit interne, chaque État partie s'efforce de prendre des mesures lui permettant, sans préjudice de ses propres enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires, de communiquer, sans demande préalable, à un autre État partie des informations sur le produit d'infractions établies conformément à la présente Convention lorsqu'il considère que la divulgation de ces informations pourrait aider ledit État partie à engager ou mener une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire ou pourrait déboucher sur la présentation par cet État partie d'une demande en vertu du présent chapitre de la Convention".

17. Outre la Convention contre la corruption, plusieurs traités mondiaux et régionaux évoquent la communication spontanée d'informations, notamment la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée (art. 18, par. 4 et 5); le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale; la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (art. 20); la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes; la Convention de la Ligue des États arabes contre la corruption (art. 29); l'Accord de coopération entre États membres de la Communauté d'États indépendants en matière de lutte contre la criminalité (art. 4, par. 1); et la Convention de la Communauté des pays de langue portugaise sur l'entraide judiciaire (art. 8). Dans le cadre de l'examen de l'application du paragraphe 4 de l'article 46, de

¹ À la date d'établissement du présent rapport, 17 réponses avaient été reçues et la plupart avaient été publiées sur la page Web consacrée à la onzième réunion du Groupe de travail (www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-AssetRecovery/session11.html).

nombreux pays ont mentionné ces traités régionaux, ainsi que des traités, accords, arrangements ou mémorandums d'accord bilatéraux dans lesquels figuraient des dispositions relatives à la communication spontanée d'informations.

18. En général, la communication spontanée d'informations n'est pas subordonnée à l'existence d'un traité. Comme pour d'autres questions d'entraide judiciaire, presque tous les pays peuvent communiquer spontanément des informations sans traité, en se fondant sur le principe de réciprocité ou sur des arrangements au cas par cas. Il existe toutefois un petit nombre de pays pour lesquels il est indispensable de se fonder sur un traité, ou qui prévoient qu'une autorisation spécifique doit être obtenue pour pouvoir communiquer spontanément des informations en l'absence de traité. Un certain nombre d'États ont indiqué qu'ils pouvaient recourir à la Convention comme base légale pour la communication spontanée d'informations. Bien que les traités et arrangements ne soient pas indispensables pour la plupart des pays, ils peuvent faciliter et encourager la communication spontanée d'informations en déterminant clairement, sur le plan juridique, dans quelle mesure cette forme de partage d'informations est autorisée et légitime, et il a été recommandé d'y recourir pour renforcer la communication spontanée².

19. Sur le plan de la législation interne, environ 20 % des 154 pays³ qui ont terminé leur examen de l'application du paragraphe 4 de l'article 46 ont adopté des lois spécifiques sur la communication spontanée d'informations. La plupart des pays ont incorporé les dispositions de cet article dans leurs lois générales, par exemple dans les lois sur l'entraide judiciaire ou les codes de procédure pénale. Parmi les pays qui ont procédé de la sorte figurent, en particulier, un certain nombre de pays du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et du Groupe des États d'Europe orientale, mais aussi deux pays du Groupe des États d'Afrique. Deux pays du Groupe des États d'Afrique ont incorporé des dispositions sur la communication spontanée d'informations dans leurs lois anticorruption, et certains pays, tous groupes régionaux confondus, ont intégré de telles dispositions dans leurs lois destinées à lutter contre le blanchiment d'argent. La vaste majorité des pays ne possèdent pas de législation sur la communication spontanée d'informations. Toutefois, cela n'était considéré comme un obstacle à la communication spontanée d'informations que dans un pays, qui examine actuellement un projet de loi afin de régler ce problème. Un certain nombre de pays estimaient que même sans autorisation expresse, il était possible de communiquer spontanément des informations dans la mesure où cela n'était pas interdit. Si la plupart des pays estiment qu'une législation spécifique n'est pas indispensable à la communication spontanée d'informations, un certain nombre de rapports de pays contenaient des recommandations en faveur de l'adoption d'une telle législation. Certains documents d'orientation comprennent également des recommandations en ce sens⁴.

20. Les pays qui ont adopté une législation prévoient un certain nombre de conditions à remplir pour l'échange spontané d'informations. Certains n'ont intégré à leur législation que des conditions énoncées à l'article 46 de la Convention, comme le principe de la spécialité (les informations ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles initialement prévues ou celles visées dans la loi régissant la communication d'informations), des obligations générales en matière de confidentialité ou la condition établissant que l'État partage les informations "sans préjudice de ses propres enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires". En revanche, d'autres législations internes prévoient des conditions très strictes, notamment des conditions de protection et de suppression des données allant au-delà des impératifs de confidentialité, des exigences relatives à une peine minimale (jusqu'à cinq ans d'emprisonnement) ou des conditions imposant que les informations communiquées se rapportent à des infractions d'une certaine gravité, telles celles pouvant donner lieu à extradition. Certains pays exigent

² Kevin M. Stephenson *et al.*, *Les obstacles au recouvrement des biens mal acquis: analyse et recommandations pour l'action* (Washington, Banque mondiale, 2014), p. 27.

³ Au moment de l'établissement du rapport.

⁴ Stephenson *et al.*, *Les obstacles au recouvrement des biens mal acquis*, p. 6.

également l'existence d'un traité ou le respect de règles procédurales strictes, comme l'adoption d'une décision au niveau ministériel, par exemple.

21. En ce qui concerne l'institution chargée de communiquer des informations, les États parties autorisent généralement les autorités compétentes à communiquer spontanément à d'autres pays les renseignements dont elles disposent. Toutefois, quelques pays ont expressément désigné une autorité chargée de communiquer les informations recueillies par l'ensemble des autorités compétentes. Souvent, les informations proviennent de cellules de renseignement financier, mais elles peuvent aussi provenir de services de détection et de répression ou d'instances judiciaires associés aux enquêtes sur les affaires de corruption ou au jugement de ces affaires. La communication spontanée d'informations exige un niveau de confiance élevé à l'égard des destinataires. En ce sens, les réseaux de détection et de répression et les plates-formes sécurisées jouent un rôle essentiel, de même que les voies de communication informelles, les fonctionnaires en poste à l'étranger et les agents de liaison.

22. S'agissant du rôle des pays destinataires, un suivi actif est une condition importante pour que la communication spontanée d'informations soit efficace. Afin de permettre le bon suivi des informations reçues, il a été recommandé que les destinataires d'informations communiquées spontanément se mettent en rapport avec l'autorité dont elles proviennent afin de se renseigner sur la procédure étrangère concernée, de veiller à ce que les avoirs restent gelés et d'examiner les mesures à prendre. En outre, il est important que le pays qui reçoit les informations ouvre une enquête, dans le cadre de laquelle il établit une demande d'entraide judiciaire afin d'officialiser la communication de ces informations et de les compléter. Dans de nombreux cas, il est également possible de demander à ce que les avoirs soient saisis ou gelés (ou à ce que le gel des avoirs soit maintenu)⁵.

23. La communication spontanée d'informations concernant des procédures de gel administratif est un cas particulier important. Des mesures de gel administratif ont été adoptées et appliquées à grande échelle, pour la première fois, dans le cadre du Printemps arabe. Le Canada, les États-Unis, la Suisse et différents pays de l'Union européenne ont pris ce type de mesures entre 2010 et juin 2012. Un des obstacles qui a entravé les progrès dans ces affaires de recouvrement d'avoirs était que les États requérants avaient déclaré qu'ils n'avaient pas connaissance des décisions de gel et qu'ils ignoraient l'emplacement et le montant des avoirs gelés. Les pays dans lesquels se trouvaient des avoirs gelés administrativement ont donc communiqué spontanément des informations sur ces avoirs. Certains ont même aidé à renforcer la capacité de praticiens d'autres pays à assurer le suivi de ces mesures, par exemple en détachant des conseillers régionaux⁶.

24. Un autre cas de figure important concerne la communication spontanée d'informations au sujet d'accords transactionnels en cours de négociation ou déjà conclus pour clore des affaires de corruption transnationale. Une étude réalisée récemment par l'Initiative StAR⁷ a abouti à un certain nombre de recommandations, suggérant notamment que les pays qui cherchent à conclure un accord transactionnel devraient informer spontanément les pays concernés des négociations menées en ce sens, et échanger de manière volontariste avec d'autres pays potentiellement visés des informations sur les accords transactionnels conclus. Les pays dont les agents publics sont soupçonnés de corruption devraient s'employer plus activement à mener des enquêtes et des poursuites efficaces contre ceux qui versent et reçoivent des pots-de-vin (pour plus de précisions sur les accords transactionnels, voir la section IV ci-dessous).

⁵ Jean-Pierre Brun *et al.*, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners* (Washington, Banque mondiale, 2011), p. 137; et Larissa Gray *et al.*, *Few and Far: The Hard Facts on Stolen Asset Recovery* (Washington, Banque mondiale, 2014), p. 3.

⁶ Gray *et al.*, *Few and Far*, p. 42.

⁷ Jacinta Ayango Oduor *et al.*, *Laissés pour compte: les accords transactionnels dans des affaires de corruption transnationale et leurs conséquences en matière de recouvrement d'avoirs* (Washington, Banque mondiale, 2014).

B. Débats et recommandations du Groupe de travail

25. À la onzième réunion du Groupe de travail, il s'est tenu une table ronde sur l'échange volontariste et rapide d'informations. L'intervenant suisse a fait savoir que la législation de son pays prévoyait la communication spontanée d'informations à trois niveaux: au niveau judiciaire, au niveau de la cellule de renseignement financier et au niveau administratif (ce dernier étant régi par une législation relativement récente). L'intervenant belge a présenté le cas de M. Ben Ali, ancien Président de la Tunisie, du point de vue de la Belgique. Bien qu'aucune législation nationale n'ait été promulguée pour appuyer la mise en œuvre de la décision 2011/72/PESC du Conseil de l'Union européenne en date du 31 janvier 2011 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités au regard de la situation en Tunisie, la Belgique avait rapidement gelé et saisi les avoirs correspondants, mis en place un système d'échange volontariste d'informations et établi un contact direct avec la Tunisie pour faciliter sa demande d'entraide judiciaire. L'intervenant du Groupe Egmont a présenté le rôle que celui-ci joue dans l'échange spontané d'informations. Le Groupe Egmont, réseau de cellules de renseignement financier, a été créé en 1995 et compte 156 membres qui échangent des informations librement, spontanément et sur demande, sur une base de réciprocité. Le Groupe a mis en place une plate-forme sécurisée d'échange d'informations, baptisée Egmont Secure Web, que les institutions membres peuvent utiliser pour échanger des informations. L'orateur a souligné l'importance, pour les services de renseignement financier, de disposer de moyens et de matériel pour assurer un échange d'informations efficace.

26. Les orateurs ont rendu compte de l'expérience de leur pays en ce qui concernait l'échange spontané d'informations. Ils ont évoqué leur législation ou expliqué que leurs institutions échangeaient des informations sans avoir adopté de législation en la matière ou sur la base de la pratique établie, de la Convention ou de traités régionaux applicables. Un orateur a évoqué le fait que l'Initiative StAR avait aidé son pays à accéder à des réseaux mondiaux et régionaux tels que le Réseau international des points de contact pour le recouvrement d'avoirs, qu'appuie l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), l'Initiative StAR, Eurojust et le Groupe Egmont. Il a également mentionné le Forum arabe sur le recouvrement des avoirs. Il a souligné que la communication spontanée d'informations, ainsi que le recouvrement d'avoirs en général, dépendaient de l'engagement politique des États requis et de l'existence de moyens techniques permettant un échange rapide d'informations.

27. Pour conclure, le Groupe de travail a recommandé au Secrétariat de continuer, en consultation avec lui, de recenser les meilleures pratiques et d'élaborer des lignes directrices pour un échange volontariste et rapide d'informations. Outre les points de débat proposés dans le document [CAC/COSP/WG.2/2017/2](#), on pourrait s'interroger sur les moyens de rapprocher les points focaux chargés de l'échange d'informations au sein des différents réseaux et d'améliorer la communication et la coordination entre ces réseaux. Le Groupe de travail a à nouveau souligné qu'il faudrait que les États parties fournissent des informations sur les accords transactionnels et autres mécanismes existants, y compris, lorsqu'il y a lieu, par des moyens accessibles au public.

C. Voie à suivre

28. Comme suite à la recommandation du Groupe de travail, le Secrétariat, en consultation avec le Groupe de travail, continuera de recenser les meilleures pratiques et d'élaborer des lignes directrices pour un échange volontariste et rapide d'informations. Avec les thèmes recommandés par le Groupe (voir par. 27 ci-dessus), on examinera, pour commencer, les points suivants, proposés pour la première fois dans le document [CAC/COSP/WG.2/2017/2](#):

- a) En ce qui concerne la base conventionnelle de la communication spontanée d'informations, il pourrait être souhaitable:
 - i) De communiquer spontanément des informations sans avoir besoin d'une base conventionnelle;
 - ii) De communiquer spontanément des informations sans avoir besoin d'une garantie de réciprocité, par exemple sur la base de mécanismes ou de réseaux généraux d'échange d'informations, ou au cas par cas;
 - iii) De prévoir la communication spontanée d'informations dans les nouveaux traités bilatéraux et régionaux sur l'entraide judiciaire;
 - iv) De conclure de nouveaux accords d'échange d'informations;
- b) On pourrait se demander s'il serait souhaitable:
 - i) D'adopter des lois sur la communication spontanée d'informations;
 - ii) D'introduire de telles dispositions dans les lois générales ou dans d'autres types de lois;
 - iii) De préciser les conditions applicables, les voies de communication et les types d'informations qui peuvent être communiquées, et le degré de détail avec lequel ces points devraient être réglementés;
- c) On pourrait examiner plus avant les conditions qu'il faudrait, dans l'idéal, ne pas énoncer dans cette législation pour permettre une communication rapide d'informations;
- d) On pourrait également s'employer à déterminer les types d'institutions qui devraient, en principe, être habilités à communiquer spontanément des informations. On pourrait, en particulier, se demander s'il serait souhaitable de désigner une autorité spécifique habilitée à cette fin, ou préférable d'autoriser toutes les institutions compétentes qui produisent des informations utiles;
- e) Pour les pays destinataires, les bonnes pratiques pourraient consister à:
 - i) Se mettre en rapport avec l'autorité qui a communiqué les informations afin d'étudier de manière informelle les mesures à prendre;
 - ii) Ouvrir une enquête si cela n'a pas encore été fait et si les éléments sont suffisants au regard de leur droit interne;
 - iii) Établir des demandes d'entraide judiciaire pour compléter les informations reçues et d'exécution (ou de maintien) d'ordonnances de saisie ou de gel;
- f) En ce qui concerne le gel administratif, on pourrait se demander s'il serait souhaitable:
 - i) D'échanger spontanément, avec le pays d'origine, des informations sur les avoirs gelés administrativement, dès que la situation politique le permet;
 - ii) De fournir, s'il y a lieu, une assistance dans les procédures d'entraide judiciaire qui s'ensuivent;
- g) Dans le cas d'accords transactionnels, on pourrait considérer comme bonnes pratiques:
 - i) Le fait, pour les pays qui concluent de tels accords, de communiquer spontanément aux autres pays concernés des informations sur les principaux éléments de l'affaire;
 - ii) L'échange volontariste d'informations sur les accords transactionnels conclus avec les autres pays potentiellement concernés;
- h) On pourrait s'interroger sur les moyens de rapprocher les points focaux chargés de l'échange d'informations au sein des différents réseaux et d'améliorer la communication et la coordination entre ces réseaux.

29. La Conférence souhaitera peut-être donner des indications sur la méthodologie à adopter pour que l'action constante du Secrétariat se traduise en pratiques optimales et en lignes directrices sur l'échange volontariste et rapide d'informations.

IV. Examen de la possibilité d'élaborer des lignes directrices concernant le recours, par les États parties, à des accords transactionnels et à d'autres mécanismes

A. Mesures prises par le Secrétariat

30. Conformément à la résolution 6/2, le Secrétariat a établi une note intitulée "Recours à des accords transactionnels et à d'autres mécanismes et incidences sur le recouvrement et la restitution d'avoirs volés", que le Groupe de travail devait examiner à sa dixième réunion ([CAC/COSP/WG.2/2016/2](#)). Cette note s'appuyait sur les conclusions de l'étude de l'Initiative StAR intitulée *Laissés pour compte: les accords transactionnels dans les affaires de corruption transnationale et leurs conséquences en matière de recouvrement d'avoirs* et analysait les données supplémentaires reçues en ce qui concernait les accords conclus entre la mi-2012 et la fin d'avril 2016 en vue de déterminer si: a) la tendance à recourir à des accords transactionnels et à d'autres mécanismes s'était sensiblement développée depuis la mi-2012; b) les différences entre les montants fixés dans ces accords et autres mécanismes et les montants restitués aux pays concernés subsistaient; et c) les pays concernés et autres victimes avaient été davantage associés à la conclusion d'accords transactionnels et d'autres mécanismes depuis la mi-2012.

31. En outre, conformément à la résolution 6/2 et aux recommandations émises par le Groupe de travail à l'issue de sa dixième réunion, le 2 mai 2017, le Secrétariat a distribué à tous les États parties et signataires une note verbale leur demandant de fournir des informations sur le recours à des accords transactionnels et à d'autres mécanismes. Les informations reçues ont été présentées oralement au Groupe de travail à sa onzième réunion. Au 4 septembre 2017, peu d'États avaient fourni des informations complètes sur la question et il n'avait été communiqué, sur le fond, aucune donnée susceptible de modifier sensiblement les observations figurant dans le document [CAC/COSP/WG.2/2016/2](#).

32. Tandis que le Secrétariat continuera d'analyser les informations reçues des États Membres à ce sujet, il est présenté ci-après le résumé des observations figurant dans le document [CAC/COSP/WG.2/2016/2](#).

Définition du terme "accord transactionnel"

33. Les pays mènent les procédures transactionnelles de différentes manières. Les pays de *common law* tendent à privilégier un processus négocié dans lequel les deux parties – autorité de poursuite et défendeur – parviennent à un accord mutuellement acceptable. Cet accord, généralement de plaider-coupable, est alors soumis à un juge pour confirmation. Néanmoins, d'autres types d'accords sont également apparus, qu'il s'agisse des accords de règlement au civil au Royaume-Uni, des accords de non-engagement ou de suspension des poursuites aux États-Unis ou des accords de restitution à l'amiable au Nigéria.

34. Dans les pays de droit civil, bien que des négociations soient possibles, le processus prend souvent la forme d'une proposition faite au défendeur par l'autorité de poursuite pour qu'il admette sa responsabilité, accepte de payer une somme d'argent spécifique ou satisfasse à certaines conditions afin d'éviter une procédure longue, voire interminable.

35. La présente note adopte une définition large des "accords transactionnels", définis comme toute procédure qui ne va pas jusqu'au procès. Cette définition n'a pas de vocation juridique.

Évolution récente du recours à des accords transactionnels

36. Des accords transactionnels et autres mécanismes continuent d'être conclus par un ensemble toujours plus disparate de pays tant développés qu'en développement, de droit civil ou de *common law*.

37. Une évolution importante, parmi les pays de *common law*, est l'introduction au Royaume-Uni, en 2014, de l'accord de suspension des poursuites. Grâce à ce type d'accord, des sociétés peuvent compenser le préjudice causé par leur conduite criminelle, mais éviter les graves conséquences habituelles d'une condamnation pénale, comme des sanctions et un dommage irréparable à leur image⁸. Au Royaume-Uni, un accord de ce type est conclu entre un procureur et une société (et non des particuliers) sous la supervision et sous réserve de l'approbation d'un juge. Il permet de suspendre les poursuites pendant une période déterminée tant que l'entreprise respecte les conditions de l'accord.

38. Aux États-Unis, les affaires de corruption transnationale continuent d'être réglées par voie d'accords de plaider-coupable, de suspension des poursuites ou de non-poursuites, bien que la Securities and Exchange Commission (Commission des opérations de bourse) emploie généralement, dans ses règlements, une injonction ou une ordonnance de cesser et de s'abstenir. En 2013, cependant, la Commission a conclu son premier accord de non-poursuites dans une affaire de corruption d'agents publics étrangers relevant de la *Foreign Corrupt Practices Act*, impliquant le groupe Ralph Lauren, et en février 2016, son premier accord de suspension des poursuites avec un particulier, dans le cadre de l'affaire *Parametric Technology*⁹.

39. Le nombre d'accords portant sur des faits de corruption transnationale et autres affaires connexes a reculé entre 2012 et 2015. Toutefois, on notera que, près de trois quarts des accords ayant été conclus par les autorités américaines, ce chiffre reflète avant tout une baisse du nombre d'accords conclus dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers aux États-Unis. Dans le même temps, deux pays ont commencé à recourir à des accords transactionnels pour sanctionner ce type d'affaires¹⁰.

40. Il existe également des exemples récents de pays concernés par des accords transactionnels qui lancent des enquêtes et des poursuites pénales de grande envergure et très médiatisées. On ne dispose, cependant, sur ces enquêtes et poursuites médiatisées, que d'informations limitées.

Total des sanctions pécuniaires imposées dans le cadre d'accords transactionnels

41. De 1999 à la mi-2012, il a été imposé des sanctions pécuniaires d'un montant total de 6,9 milliards de dollars.

42. De la mi-2012 à la fin d'avril 2016, il a été imposé des sanctions pécuniaires d'un montant légèrement supérieur à 3,98 milliards de dollars¹¹.

⁸ De plus amples informations sont disponibles sur le site Web du Serious Fraud Office du Royaume-Uni (www.sfo.gov.uk). Voir également Sentencing Council, *Fraud, Bribery and Money Laundering Offences*, Definitive Guideline (Londres, 2014).

⁹ United States Securities and Exchange Commission, "Non-prosecution agreement", 18 avril 2013 (www.sec.gov/news/press/2013/2013-65-mpa.pdf); et *ibid.*, "SEC announces non-prosecution agreement with Ralph Lauren Corporation involving FCPA misconduct", 22 avril 2013 (www.sec.gov/news/press-release/2013-2013-65htm). Dans l'affaire *Parametric Technology*, il est noté, dans l'accord de la SEC, que le défendeur remplissait les conditions requises pour bénéficier d'un accord de suspension des poursuites, car il avait certifié n'avoir jamais été accusé, ni condamné, pour des violations du droit fédéral des valeurs mobilières, ni été partie à une action civile ou à une procédure administrative concernant des allégations ou des faits de violation du droit fédéral des valeurs mobilières. L'accord du 18 novembre 2015 et d'autres informations sur cette affaire sont disponibles dans la base de données de l'Initiative StAR sur les affaires de corruption (<http://star.worldbank.org/corruption-cases/node/20443>).

¹⁰ CAC/COSP/WG.2/2016/2, fig. I et tableau 1.

¹¹ *Ibid.*, par. 21 et fig. II.

43. Tandis que le nombre total d'accords conclus de la mi-2012 à la fin d'avril 2016 a diminué, globalement, celui de sanctions imposées dans le cadre d'accords individuels a augmenté.

Types de sanctions pécuniaires imposées dans le cadre d'accords transactionnels

44. Dans les différents pays, il semble généralement que les accords transactionnels ont pour éléments composites les types de sanctions pécuniaires suivants:

a) La "confiscation" (également appelée "saisie"), qui est la privation permanente, par l'État, de biens ou d'avoirs sur décision d'un tribunal ou d'une autre autorité compétente. Elle peut être de trois types: confiscation pénale, confiscation en l'absence de condamnation ou confiscation administrative;

b) Le "versement des profits", qui est une sanction civile propre aux pays de *common law*. Comme la confiscation, le versement des profits implique la remise forcée des profits réalisés illégalement;

c) Les "amendes", payables à l'État, qui sont des sanctions pécuniaires destinées à punir le contrevenant;

d) La "restitution", qui est un ordre donné à une partie coupable de réparer la perte subie par une partie lésée de manière à ramener autant que possible la situation à ce qu'elle était avant la survenance du dommage. Elle peut être civile ou pénale;

e) La "compensation", qui est similaire à la restitution en cela qu'un tribunal peut rendre une ordonnance de compensation dans une affaire pénale lorsqu'une victime a été identifiée et a prouvé avoir subi le préjudice;

f) Les "réparations", qui, aux fins du document [CAC/COSP/WG.2/2016/2](#), désignent les paiements gracieux ou volontaires effectués par un contrevenant pour réparer le mal causé¹².

45. Les sanctions pécuniaires imposées dans le but de priver l'auteur présumé de l'infraction du produit acquis illicitement, qu'il se soit agi de confiscations pénales ou, au civil, du versement de profits ou du paiement d'intérêts avant jugement, se sont élevées à environ 4,35 milliards de dollars, soit 40,1 % de l'ensemble des sanctions monétaires imposées de 1999 à la fin d'avril 2016¹³.

Avoirs restitués ou ayant fait l'objet d'un ordre de restitution

46. *Laissés pour compte* recense 395 cas d'accords transactionnels conclus entre 1999 et la mi-2012. Ces accords ont donné lieu à des sanctions financières d'un montant total de 6,9 milliards de dollars. Sur cette somme, quelque 5,9 milliards de dollars correspondaient à des sanctions pécuniaires imposées par un pays autre que celui qui employait l'agent public prétendument corrompu. Sur ces 5,9 milliards de dollars, seuls quelque 197 millions (soit 3,3 %) ont été restitués ou ont fait l'objet d'un ordre de restitution aux pays dont les agents publics avaient été prétendument corrompus¹⁴.

47. Entre la mi-2012 et la fin d'avril 2016, des sanctions pécuniaires d'un montant total de 3 980 789 700 dollars ont été imposées. La quasi-totalité de cette somme (3 980 652 375 dollars) provenait de sanctions pécuniaires imposées par un pays autre que le pays dont l'agent public avait été prétendument corrompu. Sur cette somme, seuls 7 046 197 dollars (soit 0,18 %) avaient été restitués au pays dont les agents publics avaient prétendument été corrompus. Ce montant correspondait à un accord conclu par le Serious Fraud Office du Royaume-Uni dans l'affaire *Standard Bank* et prévoyait, pour le pays touché par l'affaire (République-Unie de Tanzanie), une indemnisation

¹² Anyango Oduor *et al.*, *Laissés pour compte*, fig. B4.1.1.

¹³ [CAC/COSP/WG.2/2016/2](#), les figures III et IV présentent une ventilation par type des montants des sanctions pécuniaires imposées de 1999 à la mi-2012 et de la mi-2012 à la fin d'avril 2016.

¹⁴ Anyango Oduor *et al.*, *Laissés pour compte*, p. 2 et tableau 4.2.

d'un montant de 6 millions de dollars à titre de compensation et d'un million de dollars d'intérêts¹⁵.

48. En outre, de 1999 à la mi-2012, quelque 556 millions de dollars ont été restitués ou ont fait l'objet d'un ordre de restitution lorsque le pays qui avait conclu l'accord et celui où avaient été prétendument corrompus les agents publics étrangers étaient les mêmes¹⁶. De la mi-2012 à la fin d'avril 2016, le montant correspondant était de 137 325 dollars¹⁷.

Transparence des accords transactionnels et des négociations

49. Aux États-Unis, les sites Web du Department of Justice et de la Securities and Exchange Commission contiennent des informations complètes sur les accords transactionnels (plaider-coupable, suspension des poursuites ou non-poursuites).

50. Aux Pays-Bas, le ministère public a été, ces dernières années, très actif pour ce qui était d'engager des procédures. Son site Web fournit des liens qui renvoient aux informations correspondantes¹⁸.

51. Auparavant, le Serious Fraud Office du Royaume-Uni ne possédait pas de section distincte consacrée aux affaires de corruption d'agents publics étrangers; depuis quelques années, cependant, son site Web présente des informations sur ces affaires. À la différence des États-Unis, où, pour un coût modique, le public peut consulter une base de données électronique qui regroupe les documents judiciaires de tous les tribunaux fédéraux, les notes concernant les audiences, les motions, etc.¹⁹, au Royaume-Uni, seuls quelques dossiers judiciaires et jugements sont disponibles en ligne.

52. Le degré de disponibilité et d'accessibilité des documents officiels relatifs aux affaires varie d'un pays à l'autre. La Suisse, par exemple, publie à l'intention des médias des déclarations sur les accords qui impliquent des personnes morales, mais pas des personnes physiques.

53. L'Allemagne a communiqué des données au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Les audiences individuelles sont ouvertes au public, mais les dossiers ne le sont pas.

Coopération internationale, échange spontané d'informations et enquêtes coordonnées et conjointes

54. De la mi-2012 à la fin d'avril 2016, on n'a détecté qu'un cas dans lequel un échange spontané d'informations avait conduit à la restitution d'un produit dans un pays touché au moyen d'une procédure de règlement. Des informations avaient été volontairement échangées par le Royaume-Uni avec les autorités de la République-Unie de Tanzanie et des États-Unis, ce dont s'était félicité le juge qui présidait le procès²⁰.

55. Les accords transactionnels conclus dans l'affaire *VimpelCom Limited* par les États-Unis et les Pays-Bas étaient des exemples de vaste coopération internationale mise en place aux fins de la répression d'actes de corruption d'agents publics étrangers²¹, qui

¹⁵ Royaume-Uni, Serious Fraud Office, "SFO agrees first UK DPA with Standard Bank", 30 novembre 2015. Disponible à l'adresse www.sfo.gov.uk.

¹⁶ Anyango Oduor *et al.*, *Laissés pour compte*, p. 9 et tableau 4.1. Les autres restitutions d'avoirs, sous la forme d'un règlement fiscal et de la création d'un fonds spécial d'appui à des projets d'intégrité, s'élevaient à 353,4 millions de dollars (*ibid.*, tableau 4.3).

¹⁷ [CAC/COSP/WG.2/2016/2](http://www.cac/cosp/wg.2/2016/2), par. 34.

¹⁸ www.om.nl/algemeen/english.

¹⁹ www.pacer.gov.

²⁰ Royaume-Uni, Royal Courts of Justice, *Serious Fraud Office v. Standard Bank Plc*, affaire n° U20150854, arrêt approuvé, 30 novembre 2015.

²¹ Cette affaire est également un exemple de cas qui requiert un grand degré de coopération interne entre les services compétents: aux États-Unis, entre le Department of Justice, l'Immigration and Customs Enforcement du Department of Homeland Security Investigations et la Securities and Exchange Commission. D'autres affaires ont requis la participation de l'Internal Revenue Service et de sa Criminal Investigation Division.

associait des pays – États-Unis et Pays-Bas – qui n'étaient pas ceux qui avaient engagé des poursuites contre les entreprises concernées.

56. On a également assisté à une coopération interétatique dans l'affaire *Petrobras*. Selon le Ministère public suisse, en mars 2016, les autorités suisses et brésiliennes ont débattu de la création d'une équipe d'enquête conjointe qui accélérerait les procédures engagées par les deux parquets.

57. Bien que les exemples ci-dessus suggèrent un niveau accru de coopération, y compris dans les cas susceptibles d'aboutir à des règlements, on ne sait pas très bien dans quelle mesure ou si la communication spontanée d'informations à d'autres pays est systématique, à moins qu'il ne soit publié des informations à ce sujet au moment du règlement d'une affaire.

Conclusions

58. Les accords transactionnels et autres mécanismes ont continué de constituer, pour un groupe de plus en plus diversifié de pays en développement et de pays développés relevant de traditions de droit civil et de *common law*, un outil important pour résoudre des affaires de corruption d'agents publics étrangers et d'infractions apparentées.

59. Un important écart subsiste entre les montants collectés au titre d'accords transactionnels et autres mécanismes et ceux restitués aux pays dont les agents publics ont été prétendument corrompus. Pendant la période étudiée dans la présente note (de la mi-2012 à la fin d'avril 2016), sur les quelque 3,98 milliards de dollars de sanctions pécuniaires imposées, seuls 7 millions (soit 0,18 %) ont été restitués aux pays dont les agents publics avaient été prétendument corrompus, contre 197 millions (soit 3,3 %) restitués sur les 5,9 milliards de dollars de sanctions pécuniaires imposées entre 1999 et la mi-2012.

60. Bien qu'il existe des exemples récents qui démontrent la volonté qu'ont certains pays d'associer les pays touchés et autres victimes aux procédures transactionnelles, ces exemples ne donnent pas à penser qu'en général, les pays dont les agents publics ont été prétendument corrompus sont davantage qu'auparavant informés, consultés ou, de quelque autre manière, associés à la conclusion d'accords transactionnels.

61. Bien que les conclusions de *Laissés pour compte* semblent encore largement pertinentes, il demeure, globalement, difficile d'évaluer de manière précise le recours qui est fait à des accords transactionnels dans de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement. Il faudrait, pour évaluer de manière entièrement concluante le recours qui est fait à des accords transactionnels et autres mécanismes pour sanctionner les faits de corruption transnationale, entreprendre une analyse approfondie et complète.

B. Débats et recommandations du Groupe de travail

62. Pendant la dixième réunion du Groupe de travail, le Secrétariat a organisé un débat d'experts spécifiquement axé sur le recours, par les États parties, à des accords transactionnels et autres mécanismes. On y a examiné le cas d'un accord transactionnel conclu dans une affaire de corruption transnationale (affaire *Standard Bank*), qui avait abouti à la restitution d'avoirs par le Royaume-Uni à la République-Unie de Tanzanie.

63. Les intervenants ont souligné l'importance d'échanger volontairement des informations tout au long du processus menant à la conclusion d'accords. Plusieurs se sont dits préoccupés par le manque de participation des États requérants et des États touchés aux procédures transactionnelles et à la disposition des avoirs. Plusieurs se sont inquiétés d'une apparente tendance à imposer, pour la restitution d'avoirs qui sont le produit d'actes illicites, certaines conditions comme l'assurance que l'État requérant fera un usage légitime des avoirs restitués.

64. Le Groupe de travail a recommandé aux États parties de fournir des informations sur les accords transactionnels et autres mécanismes existants, y compris, lorsqu'il y a lieu, par des moyens accessibles au public.

65. Il a recommandé aux États parties de communiquer, selon qu'il conviendrait, des informations sur les cadres et procédures juridiques concernant le recouvrement d'avoirs, ainsi que sur la distinction qu'ils faisaient entre les diverses formes de sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées dans le cadre d'accords transactionnels et autres mécanismes.

66. Il a invité les États à communiquer au Secrétariat des informations sur le cadre juridique qui régissait le recours à des accords transactionnels et autres mécanismes pour régler des affaires de corruption transnationale et sur leurs pratiques correspondantes, conformément aux résolutions 6/2 et 6/3 de la Conférence, en vue d'éclairer le débat sur la possibilité d'élaborer des lignes directrices propres à favoriser une approche mieux coordonnée et plus transparente de la coopération entre les États parties requis et requérants ainsi que la restitution effective d'avoirs.

C. Voie à suivre

67. La Conférence souhaitera peut-être envisager de demander aux États parties de continuer à fournir au Secrétariat des informations sur les cadres et procédures juridiques qui régissent le recours à des accords transactionnels et autres mécanismes aux fins du règlement d'affaires de corruption transnationale, conformément à ses résolutions 6/2 et 6/3, ainsi que sur la distinction qu'ils font entre les diverses formes de sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées dans le cadre d'accords transactionnels et autres mécanismes. Ces informations pourraient être fournies de manière structurée, par exemple au moyen d'un questionnaire complet établi avec l'aide du Secrétariat et contenant des lignes directrices détaillées destinées à faciliter l'élaboration de ces informations par les États parties. Les informations ainsi obtenues pourraient également éclairer le débat sur la possibilité d'élaborer des lignes directrices propres à favoriser une approche mieux coordonnée et plus transparente de la coopération entre les États parties requis et requérants ainsi que la restitution effective d'avoirs.

68. La Conférence pourra également souhaiter inviter les États parties, selon qu'il conviendra, à publier des informations sur la conclusion d'accords transactionnels et autres mécanismes.

69. La Conférence voudra peut-être également envisager de coopérer plus étroitement avec d'autres instances internationales pour mieux faire comprendre le recours à des accords transactionnels dans les affaires de corruption transnationale et ses incidences sur le recouvrement d'avoirs.

V. Autres débats thématiques du Groupe de travail

70. En vue du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application, le Groupe de travail a établi, pour la période 2012-2015, un plan de travail qui énonçait les points permanents de l'ordre du jour et les thèmes du débat de chacune de ses réunions²².

71. Après l'achèvement du plan de travail, le Groupe de travail a conservé la structure des points permanents de l'ordre du jour et des débats thématiques. Il a suivi le mandat confié par la Conférence des États parties dans sa résolution 6/2, conduisant un débat thématique sur chacun des trois thèmes retenus par la Conférence pour les délibérations à venir.

72. Avant la huitième session de la Conférence, le Groupe de travail tiendra deux réunions intersessions, les 6 et 7 juin 2018 et les 29 et 30 mai 2019.

73. La Conférence souhaitera peut-être donner des indications quant aux futurs thèmes des débats du Groupe de travail.

²² CAC/COSP/WG.2/2012/4, par. 20.