



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

Distr. générale
11 octobre 2021
Français
Original : anglais

Neuvième session

Charm el-Cheikh (Égypte), 13-17 décembre 2021

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Rapport thématique établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport contient une compilation des informations disponibles en date de septembre 2021 concernant les succès, bonnes pratiques et problèmes recensés ainsi que les observations formulées au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, l'accent étant mis sur l'application de son chapitre V (Recouvrement d'avoirs).

* [CAC/COSP/2021/1](#).



I. Contenu et structure du rapport

1. Le présent rapport thématique contient une compilation des informations les plus pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés et les observations formulées dont il est rendu compte dans les résumés analytiques et rapports d'examen de pays, conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
2. Le rapport contient des informations sur l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de la Convention par les États parties examinés au cours du deuxième cycle du Mécanisme d'examen de l'application. Il se fonde sur les informations figurant dans les 57 résumés analytiques et rapports d'examen de pays qui avaient été achevés au 20 septembre 2021. Il se concentre sur les tendances et les exemples d'application existants, et comprend des tableaux et des figures qui présentent les difficultés et les bonnes pratiques les plus courantes¹.
3. La structure du rapport suit celle des résumés analytiques ; certains articles et thèmes étroitement liés ont donc été regroupés. Les différences entre les régions ont été indiquées selon qu'il convient². Le rapport est complété par celui établi par le Secrétariat concernant l'application des chapitres II et V de la Convention au niveau régional (CAC/COSP/2021/7), qui fournit des éléments d'analyse supplémentaires sur la déclaration d'avoirs, les systèmes de déclaration de l'information financière et la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public (art. 7, par. 4 ; art. 8, par. 5 ; et art. 52, par. 5 et 6), ainsi que sur l'identification des ayants droit économiques [art. 14, par. 1 a) ; et art. 52, par. 1], en suivant un découpage par groupe régional. D'autres informations connexes, portant notamment sur les obligations relatives à la déclaration de l'information financière et sur la lutte contre le blanchiment d'argent, figurent dans le rapport thématique du Secrétariat sur l'application du chapitre II (CAC/COSP/2021/5).

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

4. Les figures et tableaux ci-après donnent un aperçu des difficultés et des bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application du chapitre V, classées selon l'article de la Convention correspondant.

¹ Conformément aux résultats des débats du Groupe d'examen de l'application, le rapport thématique et les rapports sur l'application au niveau régional ne seront plus anonymes ; les pays d'où proviennent les exemples de bonnes pratiques sont nommés tout au long du rapport.

² Le présent rapport s'appuie sur 19 examens qui ont été achevés pour le Groupe des États d'Afrique, 17 pour le Groupe des États d'Asie et du Pacifique, 10 pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, 6 pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et 5 pour le Groupe des États d'Europe orientale.

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

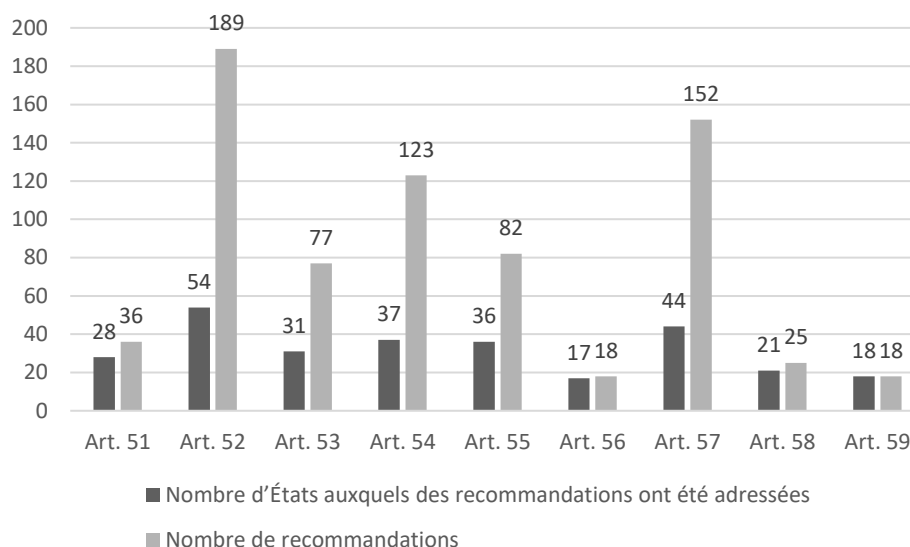


Tableau 1
Difficultés les plus courantes rencontrées dans l'application du chapitre V de la Convention

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été adressées	Nombre de recommandations émises	Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 51	28	36	Caractère inadéquat de la législation et/ou des procédures relatives à l'entraide judiciaire ; insuffisances du dispositif institutionnel et inefficacité de la coordination interinstitutions ; complexité des procédures de recouvrement d'avoirs ; manque de moyens des autorités compétentes
Article 52	54	189	Difficultés d'identification des personnes politiquement exposées étrangères et nationales et des ayants droit économiques ; absence d'obligation de déclaration des intérêts étrangers ; publication de lignes directrices inadéquates ; inefficacité du système de divulgation de l'information financière ; interdiction inefficace des banques écrans ; manque de moyens des autorités compétentes
Article 53	31	77	Absence de mécanismes ou de base légale permettant aux États étrangers de faire reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens, de se voir accorder une réparation ou des dommages-intérêts ou d'être reconnus comme propriétaires légitimes dans le cadre des procédures étrangères de confiscation
Article 54	37	123	Absence d'exécution directe des décisions étrangères de confiscation ou exclusion de certaines infractions visées par la Convention ; absence ou insuffisance de mécanismes de conservation des biens en vue de leur confiscation ; absence ou insuffisance de mesures de confiscation sans condamnation ; absence de mesures permettant de geler ou de saisir des biens comme suite à la décision ou à la demande d'un État étranger

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été adressées	Nombre de recommandations émises	Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 55	36	82	Absence de mécanismes efficaces permettant d'exécuter une décision étrangère ou d'obtenir une décision interne de perquisition, de saisie ou de confiscation ; aucune obligation pour ce qui est de donner à l'État requérant, avant de lever une mesure conservatoire, la possibilité de présenter ses arguments en faveur du maintien de cette mesure ; impossibilité d'utiliser la Convention comme base conventionnelle
Article 56	17	18	Insuffisance des mesures ou du pouvoir décisionnel en ce qui concerne la communication spontanée d'informations ; communication d'informations concernant le produit de certaines catégories d'infractions à un nombre limité de pays seulement
Article 57	44	152	Insuffisance des mesures législatives ou autres pour la restitution du produit du crime aux États requérants ; absence de réglementation concernant les frais engagés ou les moyens de déduire les dépenses encourues au titre des procédures d'entraide judiciaire ; aucune protection des droits des tiers de bonne foi dans le cadre des procédures de restitution
Article 58	21	25	Services de renseignement financier démunis de pouvoirs exceptionnels pour le gel des avoirs ; allocation insuffisante des ressources, manque d'indépendance et capacités insuffisantes des services de renseignement financier, notamment dans le domaine de la coopération interinstitutions et internationale
Article 59	18	18	Aptitude insuffisante à utiliser la Convention comme base conventionnelle ; absence ou insuffisance d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux

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

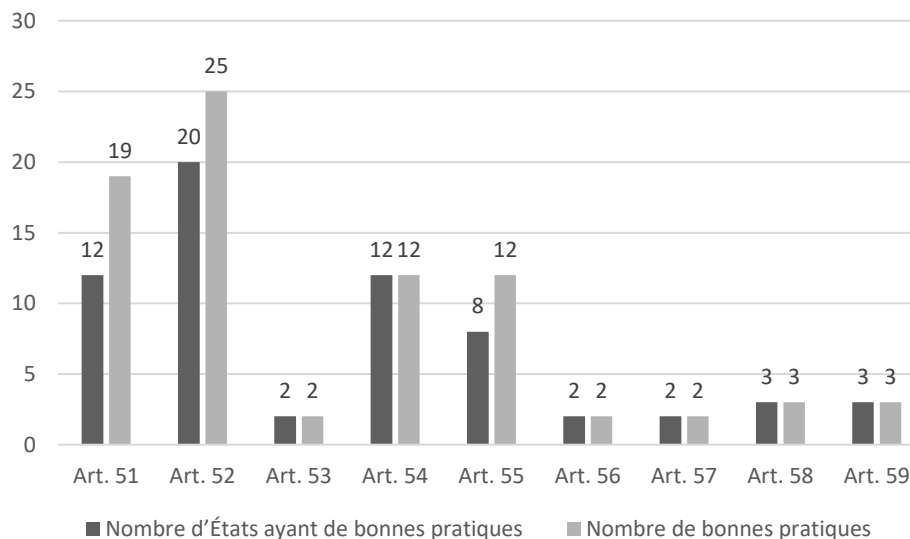


Tableau 2
Bonnes pratiques les plus courantes recensées dans l'application du chapitre V de la Convention

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États ayant de bonnes pratiques</i>	<i>Nombre de bonnes pratiques</i>	<i>Bonnes pratiques les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Article 51	12	19	Participation active au développement et à la promotion de la coopération internationale ; arrangements institutionnels solides, y compris une bonne coordination interinstitutions ; publication d'orientations pour le recouvrement d'avoirs
Article 52	20	25	Définition des personnes politiquement exposées incluant les personnes politiquement exposées nationales ; création d'un registre des comptes bancaires ou des bénéficiaires effectifs ; partage de renseignements financiers avec d'autres États ; système efficace de déclaration d'avoirs
Article 53	2	2	États étrangers considérés comme toute autre personne morale lorsqu'ils engagent une action civile devant les tribunaux d'une autre juridiction en vue de faire valoir un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction de corruption, ou afin d'obtenir une réparation ou des dommages-intérêts pour un préjudice causé par une telle infraction
Article 54	12	12	Mise en place d'une procédure de confiscation sans condamnation ou possibilité d'exécuter des décisions étrangères de confiscation sans condamnation ; émission préventive de décisions de gel ; mise en place d'unités spécialisées dans le recouvrement d'avoirs
Article 55	8	12	Infrastructures visant à faciliter le recouvrement effectif d'avoirs, telles que conseils, services spécialisés ou registres bancaires ; coopération et consultations étroites entre l'État requérant et l'État requis ; utilisation de la Convention comme base légale de l'entraide judiciaire
Article 56	2	2	Échange spontané d'informations avec une grande variété d'interlocuteurs ; affectation d'attachés de liaison à l'étranger pour faciliter le partage d'informations
Article 57	2	2	Restitution de biens aux tiers de bonne foi ; création d'un fonds d'avoirs confisqués pour l'indemnisation des victimes
Article 58	3	3	Étroite coopération avec les services de renseignement financier étrangers ; possibilité d'inclure comme élément de preuve, dans le cadre d'une procédure judiciaire, un rapport établi par le service de renseignement financier
Article 59	3	3	Recours à divers réseaux et accords pour faciliter la coopération internationale ; utilisation de la Convention comme base légale ou application directe de ses dispositions automatiquement exécutoires

III. Application du chapitre V de la Convention

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

1. Disposition générale (art. 51)

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

6. Au niveau réglementaire, plusieurs États avaient adopté un instrument législatif spécifique, tandis que d'autres pouvaient mettre en œuvre diverses procédures puisées dans différentes sources du droit interne, comme le code de procédure pénale, ou des lois sur l'entraide judiciaire, la lutte contre le blanchiment d'argent ou la corruption, ou le recouvrement d'avoirs. Dans ce dernier cas, lorsque les procédures applicables étaient régies par différentes lois, certains États ne pouvaient fournir une assistance judiciaire en matière de recouvrement d'avoirs qu'à certains États étrangers déterminés ou pour des infractions bien précises, ou sous réserve d'une application stricte des conditions de double incrimination, ce qui entraînait des difficultés. Dans un certain nombre d'États, le régime de recouvrement d'avoirs se trouvait aux premiers stades de développement. Un État n'avait pas de dispositions concrètes faisant référence au concept de recouvrement ou de restitution des avoirs comme principe fondamental de coopération.

7. La plupart des États ne subordonnaient pas la coopération aux fins de confiscation à l'existence d'un traité, mais pouvaient fournir une assistance en se fondant sur le principe de réciprocité ou sur la législation interne, ou les deux à la fois. Dans de nombreux États, la Convention ou les traités régionaux étaient directement applicables, et certains États étaient parvenus à appliquer directement la Convention, notamment en matière de restitution d'avoirs. Par exemple, l'Arménie pouvait non seulement appliquer directement la Convention comme base légale, mais pouvait également appliquer les lois de l'État requérant quand elle fournissait une assistance judiciaire, sur la base d'un accord international. Plusieurs États, bien qu'ils aient indiqué que la Convention pouvait servir de base légale à la coopération, ont mentionné les lourdeurs liées à l'obligation supplémentaire de désigner dans la législation interne les États avec lesquels une telle coopération était possible, ou les difficultés que présentait cette application de la Convention dans la pratique, faute de politique et de procédure nationales claires.

8. En plus de suivre la législation, les États s'appuyaient sur les indications données par les États requis lorsqu'ils formulaient des demandes d'assistance. Sept États avaient déjà élaboré un guide sur le recouvrement d'avoirs ou étaient sur le point de le faire, et six autres avaient publié ou finissaient d'établir des lignes directrices sur la prestation d'une assistance judiciaire. Certains avaient également établi des formulaires types pour les demandes d'entraide judiciaire. La publication de documents d'orientation a été considérée comme une bonne pratique pour faciliter le processus de recouvrement d'avoirs. En outre, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avait affecté des spécialistes et des magistrats et procureurs de liaison dans d'autres pays pour faciliter le recouvrement d'avoirs. L'Afrique du Sud avait affecté des policiers et policières de liaison à l'étranger pour faciliter l'entraide judiciaire et mandaté une cellule chargée de la confiscation des avoirs pour fournir des conseils aux États cherchant à recouvrer des avoirs, qu'une demande d'entraide judiciaire ait été soumise ou non.

9. Sur le plan institutionnel, les États différaient quant au choix d'une approche centralisée ou décentralisée. Un petit nombre d'États avaient désigné ou étaient en train d'établir une entité distincte pour le recouvrement d'avoirs, tandis que d'autres s'en remettaient à cette fin à plusieurs organismes. Toutefois, il a été constaté que la coordination interinstitutions posait des problèmes pratiques dans de nombreux États.

10. Sur le plan opérationnel, les États n'avaient pas tous la même expérience de l'entraide judiciaire en matière de recouvrement d'avoirs. Si plusieurs États avaient mentionné un nombre important d'expériences concluantes, certains ont indiqué n'avoir jamais reçu de demande, alors que leurs juridictions disposaient de voies légales à cette fin (voir ci-dessous sect. D sur l'article 57, pour plus d'informations). Près de 20 % des États ont indiqué qu'ils n'avaient jamais formellement refusé d'accéder à une demande relative au recouvrement d'avoirs.

11. Pour ce qui est des tendances régionales, 80 % des États du Groupe des États d'Europe orientale, plus de la moitié des États appartenant au Groupe des États d'Afrique et au Groupe des États d'Asie et du Pacifique, et 40 % des États du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ont reçu des recommandations.

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

12. Presque tous les États autorisaient la communication spontanée d'informations, bien que certains aient indiqué que cette communication devait être préalablement approuvée. Dans un certain nombre d'États, la base légale autorisant cette pratique était établie dans la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, à l'entraide judiciaire ou à la lutte anticorruption, tandis que plusieurs autres États envisageaient la communication d'informations au titre des traités bilatéraux ou multilatéraux, notamment de la Convention. Plusieurs États ont également mentionné que des mémorandums d'accord avaient conclus entre leurs services de renseignement financier et des homologues étrangers. Nauru a indiqué qu'en l'absence d'accord officiel, il restait possible de communiquer des informations sur la base d'un accord ad hoc. Souvent, ces échanges d'informations étaient soumis à certaines conditions de confidentialité. Les États qui n'avaient pas de législation spécifique en la matière ont indiqué qu'ils communiquaient déjà spontanément des informations ou que leur droit interne n'interdisait pas une telle pratique. Néanmoins, pour trois États, l'échange spontané d'informations n'était pas possible.

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

14. Près de 80 % des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique et environ la moitié des États du Groupe des États d'Afrique ont reçu des recommandations sur l'échange spontané d'informations.

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

15. Presque tous les États avaient conclu des accords ou des arrangements visant à renforcer la coopération internationale conformément au chapitre V. Le Ghana avait conclu 160 traités bilatéraux, tandis qu'un autre État a indiqué qu'aucun traité ou accord bilatéral en matière pénale n'avait encore été conclu. Le Royaume-Uni a appelé l'attention sur les accords de partage des données et les mémorandums d'accord que ses services de détection et de répression appliquaient dans le cadre de la coopération internationale, tandis que plusieurs autres États ont mentionné les mémorandums d'accord conclus à des fins de coopération par leurs services de renseignement financier ou de lutte contre la corruption.

16. Par rapport aux autres groupes régionaux, un pourcentage plus élevé d'États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique a reçu des recommandations concernant la conclusion d'accords ou d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux.

B. Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)³

1. Prévention et détection des transferts du produit du crime (art. 52)

17. Tous les États avaient pris diverses mesures pour la prévention et la détection des transferts du produit du crime. Leurs régimes de lutte contre le blanchiment d'argent faisaient largement appel à une approche fondée sur les risques. Presque tous les États ont déclaré que leurs lois contre le blanchiment d'argent et d'autres textes législatifs financiers imposaient, à des degrés variés, un devoir de vigilance au sujet de la clientèle (art. 52, par. 1). Dans plusieurs d'entre eux, le manquement à ces obligations pouvait donner lieu à des sanctions. En outre, à deux exceptions près, tous les États avaient adopté des mesures permettant de déterminer l'identité des ayants droit économiques. À cet égard, Nauru avait adopté la loi sur les ayant droits économiques et créé une autorité spécialement chargée de recueillir les informations pertinentes. Toutefois, dans la pratique, certains États avaient rencontré des difficultés à identifier ces ayants droit, en particulier lorsqu'il s'agissait de structures juridiques complexes. Certains États n'avaient pas de définition pour les « gros comptes », mais pouvaient exercer une vigilance accrue à l'égard de la clientèle lorsqu'un risque plus élevé de blanchiment d'argent était détecté.

18. Presque tous les États avaient adopté des mesures pour soumettre à une surveillance accrue les comptes que des personnes politiquement exposées et des membres de leur famille et de leur proche entourage cherchaient à ouvrir ou détenaient, que ce soit de manière directe ou par un intermédiaire. Certains États avaient également fourni aux entités déclarantes des outils de contrôle pour leur permettre d'identifier ces personnes. Cependant, les États ne définissaient pas tous de la même manière la notion de personnes politiquement exposées : certains appliquaient les mêmes critères aux personnes politiquement exposées nationales et étrangères, tandis que d'autres établissaient une distinction entre ces catégories, en n'incluant que l'une d'entre elles dans leur définition. En outre, plusieurs États n'avaient pas une définition claire de ce que recouvraient les membres de la famille et l'entourage proche, et certains ne pouvaient pas élargir à ces personnes les mesures de surveillance accrue. Toutefois, en Bolivie (État plurinational de) et à Cuba, lorsqu'une personne politiquement exposée exerçait un contrôle sur une personne morale, en était actionnaire ou bénéficiaire, ou détenait un intérêt dans celle-ci, une surveillance accrue s'appliquait également à la personne morale en question.

19. La majorité des États avaient publié des orientations ou des lignes directrices pour inciter les entités déclarantes, y compris les institutions financières, à exercer une vigilance accrue (art. 52, par. 2). Ces orientations ou lignes directrices émanaient généralement des autorités de surveillance financière, des services de renseignement financier ou des services de détection et de répression. En outre, dans un certain nombre d'États, les institutions financières étaient tenues d'exercer une vigilance accrue sur les relations commerciales et les opérations avec des personnes provenant de pays à haut risque. Près de la moitié des États de chaque groupe régional, à l'exception du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, ont reçu des recommandations sur l'application de cette disposition.

20. Dans tous les États, la législation prévoyait que les institutions financières tiennent des états adéquats des comptes et opérations (art. 52, par. 3). La période pendant laquelle ces états devaient être tenus variait de 5 à 25 ans selon les États. De plus, certains États prescrivaient des périodes différentes selon les états, en fonction du caractère sensible des informations. L'obligation de tenir des états des comptes et opérations commençait toujours à la fin de la relation d'affaires ou de l'opération.

³ Étant donné les liens étroits entre l'article 52 et l'article 14 (sur les mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent), ainsi que le paragraphe 5 de l'article 8 (relatif aux systèmes de déclaration de situation financière), le lecteur pourra se reporter aux informations pertinentes figurant dans le rapport thématique du secrétariat sur l'application du chapitre II (Mesures préventives) de la Convention (CAC/COSP/2021/5).

Seuls un petit nombre d'États du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont reçu des recommandations concernant l'application de cette disposition.

21. La plupart des États avaient adopté des mesures pour empêcher l'établissement de banques n'ayant pas de présence physique et n'étant pas affiliées à un groupe financier réglementé (banques écrans), conformément au paragraphe 4 de l'article 52 de la Convention. De nombreux États interdisaient à leurs institutions financières d'établir des relations avec ce type de banques écrans. Plus des deux tiers des États ont également rendu compte des mesures qu'ils avaient prises pour interdire aux institutions financières d'entretenir avec ce type d'établissements, ou avec d'autres institutions financières étrangères, des relations de banque correspondante qui permettraient que leurs comptes soient utilisés par des banques écrans. La moitié des États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et environ un tiers des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont reçu des recommandations à cet égard.

22. La majorité des États disposaient de systèmes de divulgation de l'information financière pour les agents publics appropriés (art. 52, par. 5). Cependant, les catégories d'agents publics soumis à ces obligations et la définition des avoirs qu'ils étaient tenus de déclarer différaient d'un État à l'autre. Par exemple, certains imposaient l'obligation de déclaration à tous les agents publics, tandis que plusieurs autres la limitaient aux hauts fonctionnaires ou aux personnes occupant des postes publics considérés comme vulnérables à la corruption. Un certain nombre d'États exigeaient également de certains agents publics qu'ils déclarent les avoirs des membres de leur famille proche, tels que leur conjoint et leurs enfants. Plusieurs États exigeaient que la déclaration porte sur un large éventail d'éléments, dont les intérêts financiers, les postes d'administrateur, les participations dans des entreprises privées, les immeubles de placement, les nominations publiques, les revenus et les dettes.

23. Certaines variations ont pu être observées en ce qui concerne l'efficacité des systèmes de déclaration de situation financière. Eu égard à la fréquence de la soumission, certains États imposaient à leurs agents publics l'obligation de présenter une déclaration de situation financière lors de leur entrée en fonction et de leur départ, tandis que d'autres exigeaient qu'une telle déclaration soit établie à intervalles de quelques années, à chaque fois que se produisait un changement notable ou lorsque les revenus dépassaient un certain seuil. Des différences ont également été constatées en ce qui concerne la vérification des informations soumises. Certains pays avaient désigné un organisme central pour vérifier toutes les déclarations, tandis que certains autres autorisaient différents organismes à vérifier les déclarations soumises par différentes catégories d'agents publics. Dans la pratique, seuls quelques États disposaient d'outils électroniques pour la présentation et la vérification des déclarations. Par ailleurs, pour les cas de déclaration non conforme, moins de la moitié des États prévoyaient des sanctions, y compris des sanctions disciplinaires ou pénales, par exemple des amendes, des retenues sur salaire, le prélèvement d'impôts sur les éléments non déclarés des revenus ou des peines d'emprisonnement. Toutefois, l'application de ces sanctions s'avérait toujours difficile dans la pratique.

24. En ce qui concerne l'accessibilité du public aux déclarations de patrimoine, certains États exigeaient que ces déclarations soient remises sur support papier et restent scellées, à moins qu'une enquête pénale ne soit ouverte. Dans un petit nombre d'États, les déclarations étaient en partie accessibles au public, sous forme de récapitulatif ou par le biais d'un registre public ou d'un site Internet dédié, tandis que dans d'autres, elles ne pouvaient être consultées que par les services de détection et de répression, ou bien uniquement sur demande, dans le cadre de consultations ou sous réserve d'approbation.

25. Seuls un petit nombre d'États pouvaient partager ces informations avec les autorités étrangères compétentes, sous réserve de conditions supplémentaires. Un État prévoyait que l'agent public concerné soit informé de l'identité de la personne sollicitant les informations et qu'un délai de 14 jours lui soit accordé pour faire

opposition ; deux autres États ont indiqué que ces informations ne pouvaient être communiquées à des autorités étrangères que si une enquête était ouverte au niveau national, ou dans le cadre d'une procédure pénale.

26. Un petit nombre d'États avaient adopté des mesures pour que leurs agents publics appropriés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger soient tenus de le signaler aux autorités compétentes et de conserver des états appropriés concernant ce compte (art. 52, par. 6). Bien que de cette disposition soit rendue obligatoire par la législation dans certains États, son application s'avérait assez difficile. Cherchant un autre moyen de s'y conformer, deux États exigeaient de leurs agents publics qu'ils indiquent dans leurs déclarations fiscales les revenus, les actifs et les comptes dont ils disposaient dans le monde, et deux autres États interdisaient aux agents publics d'ouvrir, de détenir ou de contrôler un compte bancaire à l'étranger sans l'accord des autorités compétentes. La plupart des États ont reçu des recommandations au sujet de cette disposition.

27. Il a été constaté que tous les États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et du Groupe des États d'Europe orientale, et près de 80 % des États des autres groupes régionaux rencontraient des difficultés dans l'application des paragraphes 5 et 6 de l'article 52.

2. Service de renseignement financier (art. 58)

28. Tous les États disposaient de services de renseignement financier chargés de recevoir, d'analyser et de communiquer aux autorités compétentes les déclarations d'opérations financières suspectes (art. 58), bien qu'il existe des lacunes quant à l'indépendance ou à la capacité opérationnelle de certains d'entre eux. Dans près de 70 % des États, les services de renseignement financier étaient membres du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers. La moitié des États qui n'étaient pas membres du Groupe Egmont pour leur service national de renseignement financier étaient des États africains.

29. Les fonctions exercées par les services de renseignement financier différaient quelque peu d'un pays à l'autre. Certains s'acquittaient essentiellement de fonctions administratives, tandis que d'autres avaient des mandats supplémentaires relatifs aux enquêtes. Par ailleurs, dans certains États, les services de renseignement financier étaient habilités à prendre des mesures conservatoires en cas d'urgence, par exemple geler des avoirs ou suspendre des opérations pour une durée pouvant aller jusqu'à 48 ou 72 heures, ou même 7 ou 14 jours dans certaines situations urgentes. Dans l'un de ces États, le service de renseignement financier était tenu d'informer un juge, dans un délai de 24 heures, des mesures conservatoires ainsi adoptées. Pour ce qui est des tendances régionales, des difficultés diverses ont été relevées, en particulier dans les États du Groupe des États d'Afrique, du Groupe des États d'Europe orientale et du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes (voir tableau 1 ci-dessus).

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

1. Recouvrement direct de biens (art. 53)

30. Dans la grande majorité des États examinés, les États étrangers pouvaient engager une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens [art. 53 a)] ou demander une réparation ou des dommages-intérêts pour le préjudice causé par une infraction prévue par la Convention [art. 53 b)] sur la base du droit matériel interne. Toutefois, peu d'États ont indiqué que des États étrangers avaient engagé des poursuites devant leurs tribunaux : dans un cinquième des États du Groupe des États d'Afrique et dans la majorité des États du Groupe des États

d'Europe occidentale et autres États, des États étrangers avaient engagé une action civile devant les tribunaux nationaux, mais dans la plupart des États, les autorités n'avaient pas connaissance que cela ait déjà eu lieu⁴.

31. L'Algérie et le Burkina Faso avaient explicitement établi leur compétence concernant les actions civiles que d'autres États parties à la Convention pouvaient intenter en vue d'obtenir une réparation ou de voir reconnaître un droit de propriété sur des biens acquis grâce à des actes de corruption. Dans deux autres États, la compétence pour les actions introduites par des États étrangers avait été établie, mais était subordonnée à la reconnaissance de l'État étranger concerné. Dans l'un de ces États, il fallait que l'État étranger soit reconnu par le chef d'État, mais l'équipe d'examen n'a pas pu se faire une idée précise des procédures internes à suivre à cette fin.

32. Dans de nombreux États, la législation reconnaissait la qualité pour agir (*locus standi*) aux personnes morales, dont la définition incluait les États. Dans les États où la question n'était pas réglementée, principalement dans les pays de *common law*, toutes régions confondues, les États étrangers pouvaient généralement présenter une demande fondée sur la responsabilité contractuelle ou délictuelle au titre des principes généraux de procédure civile. Plusieurs États ont mentionné la nécessité de se conformer à la procédure civile interne, notamment pour ce qui était d'engager un avocat local, de démontrer un intérêt légitime ou de verser une caution avant que l'affaire ne soit examinée par la justice. Seuls quatre États ne prévoyaient pas la possibilité pour les États étrangers de demander une réparation ou des dommages-intérêts ; dans deux d'entre eux, le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État ne pouvait pas non plus être reconnu. Deux de ces États limitaient la qualité pour agir aux personnes, organisations ou entités étrangères, n'accordant pas aux États la possibilité d'intenter une action civile. Un État leur donnait néanmoins la possibilité de faire valoir leurs droits en tant que victimes dans le cadre des procédures pénales.

33. Outre les procédures civiles, il était souvent possible de déterminer la propriété légitime antérieure et/ou d'ordonner une réparation dans le cadre de procédures pénales, en engageant une action au civil devant un tribunal pénal ou en joignant des actions civiles à des procédures pénales en cours. En Grèce, où les États étrangers pouvaient soit engager des poursuites par le biais de procédures civiles, soit les engager dans le cadre du procès pénal, les tribunaux pénaux étaient autorisés à renvoyer les demandes matérielles mineures aux tribunaux civils, mais une tendance s'était développée selon laquelle les tribunaux autorisaient des entités étatiques à participer en tant que parties civiles à une procédure pénale dans le cadre d'une action visant des actes de corruption. Les examinateurs des Fidji ont noté la possibilité d'ordonner des sanctions pécuniaires, y compris dans les cas d'enrichissement inexplicé, comme moyen supplémentaire potentiel de demander une réparation pour les dommages causés.

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

⁴ On trouvera une analyse plus détaillée de l'application de l'article 53 dans le rapport du secrétariat sur l'application du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) au niveau régional (CAC/COSP/IRG/2021/8).

35. En raison de l'absence de législation expresse, d'affaires et d'expériences pratiques, les conditions requises au niveau national pour établir la bonne foi d'un État ou faire reconnaître une propriété antérieure légitime, dans le cadre de procédures pénales ou de restitution, restaient généralement floues. Parmi les États qui avaient décrit des mécanismes spécifiques permettant de reconnaître la validité des demandes émanant d'États étrangers, l'Italie autorisait la restitution aux victimes, quand le droit de propriété ne faisait aucun doute, à tout stade de la procédure de recouvrement d'avoirs, même si aucune demande n'avait été formulée pour en revendiquer la propriété, pendant la phase d'instruction ou en cas de confiscation sans condamnation. En Irlande, les procédures civiles en cours ou prévues pouvaient être prises en compte lorsqu'il s'agissait de se prononcer sur une décision de confiscation, et un État étranger pouvait demander que la propriété de certains biens lui soit cédée, à condition de démontrer que ces biens ne constituaient pas le produit d'une infraction. En Arabie saoudite, les victimes ou leurs représentants et héritiers pouvaient engager des procédures pénales en vue de faire reconnaître leur droit de propriété légitime. Cela étant, dans un certain nombre d'États, aucune disposition interne ne permettait aux États étrangers de voir reconnaître leur droit de propriété légitime dans le cadre d'une procédure de confiscation ; deux de ces États ont déclaré qu'une réforme législative était en cours pour remédier à cette lacune.

36. Seuls quelques États ont décrit des moyens spécifiquement prévus pour informer les éventuelles victimes ou les propriétaires légitimes des biens, afin qu'ils puissent faire valoir leur droit de propriété au cours de procédures de recouvrement d'avoirs. À Maurice, quand le propriétaire d'un bien était inconnu ou introuvable, un avis était publié dans deux quotidiens à grand tirage afin de localiser les éventuels tiers de bonne foi. Cinq États, tous du Groupe des États d'Afrique, exigeaient que des avis de confiscation ou des ordonnances de blocage soient publiés au journal officiel, afin d'informer toute partie susceptible de revendiquer un droit de propriété sur les biens visés.

37. Alors que seuls deux États du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et environ la moitié des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont reçu des recommandations sur l'article 53, deux tiers des États du Groupe des États d'Europe orientale, du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes se sont vu recommander de préciser dans la loi, ou de faire appliquer dans la pratique, des mécanismes d'application des trois modalités de recouvrement prévues à l'article 53.

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

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

38. La législation de la grande majorité des États prévoyait la confiscation de biens d'origine étrangère dans le cadre de procédures pénales et de condamnations pour blanchiment d'argent conformément au droit interne. Seuls cinq États n'étaient pas en mesure de confisquer de tels biens au moyen d'une décision concernant une infraction de blanchiment d'argent ou des infractions similaires, tandis qu'un autre État n'était compétent que pour les infractions principales commises par ses propres citoyens, mais pas pour celles commises par des étrangers.

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

39. La majorité des États avaient pris des mesures pour permettre la confiscation en l'absence de condamnation pénale, soit à titre de confiscation *in rem* dans le cadre de procédures pénales, soit dans le cadre de procédures de confiscation civile. Plusieurs États prévoyaient la possibilité de procéder à une confiscation sans condamnation en cas de fuite ou de décès d'une personne, ou à une confiscation civile en cas d'infraction grave ou lorsque les biens visés étaient considérés comme ayant été acquis illicitement.

40. Les scénarios autorisant la confiscation sans condamnation allaient du décès ou de la fuite, voire parfois la simple absence de la personne accusée, ou le fait que son identité était inconnue, à des descriptions très larges telles que « autres cas appropriés », « toute autre raison » ou « motifs valables » de confiscation. L'Italie avait instauré une procédure de confiscation obligatoire pour les personnes considérées comme « généralement dangereuses », notamment les individus suspectés de fraude portant sur des fonds publics, considérés comme des « corrupteurs récidivistes » ou « habitués à vivre du produit d'activités illégales » ; en l'occurrence, les héritiers des biens considérés étaient exclus des droits de protection des tiers. De la même manière, en plus d'autoriser la confiscation dans les cas où la condamnation était rendue impossible par l'expiration d'un délai de prescription, l'Allemagne prévoyait que des avoirs pouvaient être confisqués si leur saisie avait été motivée par des soupçons d'infractions graves, telles que des infractions de blanchiment d'argent, lorsqu'il n'existait pas de preuve d'une infraction précise mais que le tribunal était convaincu que les avoirs en question constituaient le produit d'une activité criminelle. Si le tribunal constatait un écart important entre la valeur des avoirs et le revenu légal de la personne mise en cause, la charge de la preuve était renversée et il revenait à la personne accusée de démontrer l'origine légitime de ces avoirs. De façon similaire, le Kenya autorisait la confiscation des avoirs dont l'origine était inexpliquée et qui, de l'avis du tribunal, avaient été acquis grâce à des actes de corruption ou de criminalité économique, et le Ghana permettait à sa commission indépendante de lutte contre la corruption, en vertu d'un pouvoir établi dans la Constitution, d'engager des procédures de confiscation sans condamnation pour des avoirs acquis illicitement par des agents publics. De même, le Myanmar avait adopté une procédure administrative permettant à l'autorité de lutte contre la corruption d'ordonner la confiscation sans l'intervention des autorités judiciaires dans les cas d'enrichissement illicite, de décès ou de fuite de la personne accusée, ou lorsque son identité était inconnue. Pour accroître l'efficacité du recouvrement d'avoirs, les Fidji pouvaient mettre à profit l'infraction pénale d'enrichissement inexpliqué qu'elles avaient récemment établie, parallèlement à des décisions de confiscation *ex parte* sans condamnation.

41. Presque un quart des États n'avaient pas mis en place de mécanismes de confiscation sans condamnation, et cinq États limitaient ce type de confiscation au produit et aux instruments d'« activités liées à la grande criminalité », au blanchiment d'argent, à l'enrichissement illicite ou à des infractions non liées à la corruption. Un État a indiqué qu'il avait envisagé d'adopter un mécanisme de confiscation sans condamnation mais qu'il y avait renoncé, tandis que deux États ne pouvaient pas ordonner la confiscation en l'absence d'une condamnation pénale nationale, mais pouvait dans certains cas exécuter des décisions étrangères de confiscation sans condamnation. Il a été recommandé à la moitié environ des États du Groupe des États d'Afrique, du Groupe des États d'Europe orientale et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, à quatre cinquièmes des États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et à un État du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États d'envisager de mettre en place un régime de confiscation sans condamnation ou de développer celui qui existait déjà.

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

42. Si plusieurs États n'avaient jamais reçu de l'étranger de demandes concernant l'exécution d'une décision de confiscation, la plupart avaient la possibilité d'exécuter une décision de confiscation rendue par un tribunal d'un autre État ou d'y donner effet. La grande majorité des États imposaient des procédures d'*exequatur* prenant la forme d'enregistrement, d'examen et de validation du caractère exécutoire d'une décision par les autorités nationales, généralement le tribunal, ou parfois l'autorité centrale ou le procureur général. La procédure d'*exequatur* rendait la décision exécutoire comme ou à titre de décision de confiscation nationale. L'Irlande, qui suivait en cela une approche mixte, prévoyait l'exécution directe des décisions de confiscation émanant d'États avec lesquels un traité avait été conclu, mais exigeait une procédure d'*exequatur* pour les décisions émanant d'autres États, ces derniers

devant alors être désignés dans la législation interne. Les États membres de l'Union européenne devaient mutuellement reconnaître et exécuter sans autres formalités les décisions de gel et de confiscation. Trois États du Groupe des États d'Afrique, quatre États du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, un État du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et trois États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique autorisaient également l'exécution directe des décisions étrangères de confiscation sans condamnation. L'un des trois États d'Asie et du Pacifique en question autorisait l'exécution des décisions étrangères de confiscation sans condamnation en l'absence de procédure nationale d'*exequatur*, ce qui de l'avis des examinateurs représentait une menace potentielle pour l'état de droit national et un obstacle possible à l'exécution par d'autres États des demandes adressées par cet État.

43. Cinq États ne pouvaient faire exécuter les décisions étrangères de confiscation, y compris en cas de confiscation sans condamnation, que si elles étaient liées à des affaires de blanchiment d'argent (et parfois de financement du terrorisme), et, dans le cas d'un État, à des infractions principales. L'un de ces États pouvait faire prononcer à la place une décision émanant d'une autorité nationale. De la même manière, deux États considéraient que les décisions étrangères de confiscation n'avaient force exécutoire que si l'infraction sous-jacente constituait une « infraction grave » en vertu de la législation interne de l'État sollicité. La Malaisie considérait qu'un certificat délivré par une autorité étrangère compétente, établissant qu'une décision étrangère de confiscation était en vigueur et n'était pas susceptible d'appel, constituait une preuve suffisante pour que cette décision soit enregistrée. À Nauru, les mesures disponibles au titre de la coopération internationale allaient au-delà de celles applicables au niveau interne : les autorités étaient en mesure d'exécuter des décisions étrangères de confiscation, de saisie ou de gel, ou de prendre une décision à la suite d'une demande étrangère, alors que les mesures conservatoires internes nécessitaient une condamnation ou une mise en accusation.

44. Trois États ne pouvaient pas exécuter de décisions de confiscation étrangères et une décision de confiscation nationale devait être prononcée. Dans plusieurs États, il n'était guère aisé de déterminer s'il était possible d'exécuter une décision nationale au lieu de donner effet à des décisions étrangères, ou de cerner ce que la procédure requise impliquait, souvent en raison d'un manque d'expérience ou de l'absence de demandes. De leur côté, plusieurs États, dont les Îles Cook et les Fidji, avaient la possibilité soit d'exécuter directement une décision étrangère, soit de faire prononcer une décision nationale fondée sur la demande de confiscation étrangère. Au Liechtenstein et à Maurice, où les décisions étrangères étaient directement exécutoires, des procédures nationales de confiscation étaient souvent ouvertes en parallèle afin d'accélérer le processus ; dans ce cas, la demande émanant de l'étranger était jointe à un affidavit et utilisée comme élément de preuve. Dans ces deux États, il était alors possible de procéder dans les 24 heures à une perquisition, à une saisie ou même à une confiscation.

45. Des recommandations ont été émises à l'intention d'un tiers des États du Groupe des États d'Afrique, de la moitié des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique et du Groupe des États d'Europe orientale, de quatre cinquièmes des États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et d'un État du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, concernant la capacité de donner effet aux décisions étrangères, et le fait que cette capacité ne devrait pas se limiter à certaines infractions principales ou encore qu'il faudrait envisager de l'étendre aux décisions de confiscation sans condamnation.

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

46. La plupart des États pouvaient exécuter des décisions de gel ou de saisie émises par un tribunal étranger ou parfois même par une autre autorité compétente, pouvaient geler ou saisir des biens à la demande d'un autre État, ou faire les deux. Les bases légales de la coopération comprenaient les traités, les accords bilatéraux, la législation interne ou le principe de réciprocité. Cette exécution était possible soit de manière

directe, ce qui exigeait parfois une décision interne d'*exequatur* fondée sur les normes nationales en matière de preuve, soit de manière indirecte par l'adoption d'une décision interne correspondante. En Algérie, en Allemagne, en Belgique, en Égypte et en Thaïlande, les examens ont permis d'établir expressément que l'ensemble des mesures et actions applicables au recouvrement d'avoirs dans le cadre des procédures pénales internes pouvaient également servir aux fins de la coopération internationale.

47. Comme pour les décisions de confiscation, six États ne permettaient de donner effet aux décisions étrangères de perquisition ou de saisie que si elles étaient liées à certaines infractions sous-jacentes telles que des actes de blanchiment d'argent ou de corruption, ou à des infractions jugées « graves » en vertu de la législation interne de l'État requis ; l'un d'eux ne pouvait de plus donner effet à ce type de décisions que si elles émanaient de certains pays déterminés. Un autre État limitait l'assistance à la délivrance d'un mandat de perquisition. Dans quelques États, généralement des pays de *common law*, la suite donnée aux demandes sollicitant l'adoption de mesures conservatoires était laissée à la discrétion des autorités nationales. Deux États, tout en étant en mesure de faire prononcer et d'exécuter une décision interne de perquisition ou de saisie sur la base d'une décision étrangère, ne disposaient d'aucun mécanisme pour geler ou saisir des biens à la demande d'un autre État.

48. Plusieurs États, n'exigeant pas que les demandes d'entraide judiciaire relatives au gel ou à la saisie d'avoirs passent nécessairement par la voie diplomatique, acceptaient des modes de coopération informelle tels que la coopération entre services de police, entre services de renseignement financier ou entre bureaux de recouvrement d'avoirs. Le Portugal a expliqué comment, au cours d'une enquête préliminaire fondée sur une simple demande informelle, des biens susceptibles d'appartenir à la personne accusée avaient été découverts dans deux autres États ; ces informations avaient été communiquées à l'État requérant. Le Nigéria a décrit la coopération fructueuse mise en œuvre avec les États-Unis par des moyens de communication informels incluant courriers électroniques et échanges téléphoniques, qui avait abouti à la confiscation d'avoirs aux États-Unis.

49. Bien que la plupart des États disposent de réglementations visant à faciliter l'exécution des demandes d'entraide judiciaire aux fins de perquisition, de saisie ou de confiscation (art. 54 et art. 55, par. 1 et 2), nombre d'entre eux ont déclaré qu'ils n'avaient reçu jusqu'alors aucune demande concernant l'exécution de décisions étrangères, ou que leur expérience générale était limitée en matière de demandes d'entraide judiciaire, y compris pour le recouvrement d'avoirs. De ce fait, l'application des paragraphes 1 et 2 de l'article 55 n'a pas pu être évaluée dans certains États.

50. Au titre du paragraphe 2 de l'article 54 et des paragraphes 1 et 2 de l'article 55, il a été recommandé à 23 États d'aligner leurs systèmes sur la Convention en ce qui concerne l'exécution des demandes ou décisions de saisie et de gel émanant de juridictions étrangères.

v) *Mesures supplémentaires pour la préservation des biens [art. 54, par. 2 c)]⁵*

51. Plusieurs États [Afrique du Sud, Arménie, Australie, Bolivie (État plurinational de), Cuba, Grèce, Îles Cook, Irlande, Liechtenstein, Sénégal et Uruguay] pouvaient prendre au niveau national des décisions de gel ou de préservation de leur propre initiative, sans aucune demande ou décision étrangère, en se fondant sur des informations diffusées par les médias, ou sur la base d'une arrestation, d'une enquête pénale ou d'une inculpation intervenue à l'étranger. Au Ghana, où une demande étrangère de saisie présentée par voie électronique suffisait, le service de

⁵ Étant donné que la gestion des avoirs saisis ou confisqués a été examinée dans le cadre du premier cycle et n'entre pas dans le champ d'application des examens du deuxième cycle, et pour permettre une analyse plus approfondie de la mise en œuvre d'autres dispositions, les mesures volontairement signalées par les États sur la gestion des avoirs ont été exclues du présent rapport, mais seront incluses dans ses futures éditions.

renseignement financier pouvait ordonner le gel d'un compte pour une durée maximale de 7 jours sans décision de justice, et les services de détection et de répression pouvaient geler ou à saisir des biens pour une durée maximale de 14 jours sans décision de justice. Au Pérou, lorsqu'une demande d'assistance judiciaire ne remplissait pas les conditions légales, l'autorité compétente pouvait néanmoins prendre des mesures conservatoires pour éviter tout préjudice irréparable en attendant que la demande soit reformulée.

52. Il a été recommandé à environ deux tiers des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, à la moitié du Groupe des États d'Europe orientale, à un tiers des États du Groupe des États d'Afrique, à un État du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et à un État du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes de mettre en place des mécanismes de préservation des biens dans l'attente de leur confiscation, ou de renforcer les mécanismes existants.

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

53. À une exception près, tous les États avaient établi au niveau national des règles déterminant le contenu attendu des demandes d'entraide judiciaire (art. 55, par. 3), et exigeaient que la prestation d'une assistance soit assurée conformément au droit procédural interne ou dans le cadre des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux applicables (art. 55, par. 4). Les demandes devaient inclure des informations permettant de satisfaire à la condition de double incrimination ou, dans la pratique, un examen de la proportionnalité, ainsi que des informations sur l'impossibilité de faire appel de la décision ou sur le délai d'exécution de la demande. Après consultations, les autorités des Palaos pouvaient prendre des mesures sur la base d'une demande étrangère même si celle-ci ne remplissait pas les exigences minimales. Un État exigeait que soit fournie une déclaration spécifiant les mesures prises par l'État requérant pour informer dûment les tiers de bonne foi et garantir une procédure régulière, tandis que deux États se réservaient le droit d'entendre les personnes susceptibles d'être visées par l'affaire faisant l'objet de la demande, comme les personnes condamnées ou toute personne ayant des droits sur le bien. Quelques États exigeaient que la demande soit traduite dans l'une de leurs langues officielles, et l'un d'eux imposait également que la traduction soit certifiée par un traducteur judiciaire assermenté.

vii) *Motifs de refus des demandes d'entraide judiciaire (art. 55, par. 4 et 7)*

54. Presque tous les États avaient énuméré les motifs pour lesquels ils pouvaient refuser les demandes d'entraide judiciaire qui leur étaient adressées. De nombreux États pouvaient fournir une assistance quelle que soit la valeur des biens visés, tandis que certains pouvaient tenir compte, pour refuser une demande, de la valeur minimale des biens ou de l'imposition d'une charge excessive au regard des ressources de l'État requis, qu'ils aient ou non inscrit ces motifs dans leur législation. La plupart des États exigeaient des preuves suffisantes pour donner suite à une demande d'entraide judiciaire mais, en général, ils ne levaient pas les mesures conservatoires et ne refusaient pas leur assistance avant d'avoir demandé à l'État requérant de présenter les preuves voulues. Un État a expliqué que si les informations supplémentaires requises ne lui étaient pas communiquées dans un délai raisonnable, il clôturait provisoirement le dossier et le rouvrait après réception de ces informations. Trois États du Groupe des États d'Afrique et trois du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont expressément indiqué n'avoir jamais refusé une quelconque demande de coopération relative au recouvrement d'avoirs.

55. Parmi les autres causes de refus mentionnées figurait l'incapacité de l'État requis à mener des poursuites relatives à l'infraction sous-jacente, que ce soit en raison de l'absence de double incrimination, d'un conflit avec une enquête, des poursuites ou une procédure judiciaire internes, d'un retard excessif de la part de l'État requérant ou de l'expiration du délai de prescription dans l'État requérant ou dans l'État requis. Des problèmes liés aux exigences de double incrimination se posaient dans les États

qui n'avaient pas incriminé comme il convient des actes de base tels que la corruption ou qui n'avaient pas établi la responsabilité en cas de participation à des infractions pénales ou la responsabilité des personnes morales, ce qui pouvait entraîner un refus des demandes d'entraide judiciaire en raison de la non-incrimination à l'échelle nationale des infractions sous-jacentes. D'autres motifs invoqués pour justifier le refus des demandes étaient les éventuels préjudices ou menaces à l'ordre public, à la souveraineté, à la sécurité ou aux principes fondamentaux du droit de l'État requis ; un risque potentiel pour la sécurité d'une personne, quelle qu'elle soit, ou pour les droits humains ; et la nature politique des infractions visées par les poursuites, ou le fait que ces poursuites soient jugées discriminatoires au regard de la race, du genre, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques d'une personne. La violation du principe *non bis in idem* était un motif de refus lorsqu'il était considéré que les procédures de recouvrement d'avoirs avaient un caractère punitif. Un État pouvait refuser de prêter assistance si les éléments de preuve qui fondaient la demande avaient été obtenus en commettant une infraction pénale, ou si les procédures suivies allaient à l'encontre des droits humains fondamentaux ou de l'état de droit.

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

56. À neuf exceptions près, tous les États ont indiqué que des consultations étaient engagées avec l'État requérant avant la levée de toute mesure conservatoire, et que l'État requérant avait la possibilité de présenter ses arguments en faveur du maintien de cette mesure. À cet égard, les États pouvaient s'appuyer sur une législation particulière, appliquer directement la Convention, inclure des dispositions pertinentes dans tous leurs traités bilatéraux ou, comme c'était le cas pour environ un tiers d'entre eux, engager des consultations en vertu de la pratique établie, en se fondant par exemple sur une politique consistant à accorder l'assistance la plus large possible. Il a été recommandé aux États qui engageaient des consultations en vertu de la pratique établie de modifier leur législation à cet égard.

57. Les consultations étaient considérées comme obligatoires dans les États où la Convention était directement applicable. Lorsque la tenue de consultations n'était ni obligatoire ni habituelle, il était pour le moins d'usage d'informer l'État requérant avant la levée de toute mesure conservatoire. La Malaisie veillait à ce que des consultations aient lieu même lorsque les circonstances autorisaient le refus de la demande, et Maurice a expliqué que l'envoi d'une lettre de refus était envisagé en dernier ressort et que, dans la pratique, un courrier était toujours adressé aux États requérants pour leur préciser les éventuels motifs de refus et les prier de compléter leur demande ou d'en présenter une nouvelle. Maurice organisait en outre régulièrement des réunions formelles et informelles avec les représentations diplomatiques des États requérants afin d'aborder les questions relatives aux demandes d'entraide judiciaire qui avaient été soumises. L'Australie, Maurice et le Mexique encourageaient les autorités étrangères à leur adresser un projet de demande avant de présenter la demande officielle, afin de pouvoir vérifier que toutes les informations requises étaient fournies. L'Indonésie profitait des réunions de hauts fonctionnaires organisées avec des États de la même région pour mener des discussions et assurer la coordination, tandis que le Panama pouvait autoriser les autorités compétentes de l'État requérant à prendre part à l'exécution d'une demande.

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

58. Conformément à la tendance observée dans de précédents rapports thématiques, peu d'États avaient une expérience concrète de la restitution d'avoirs d'un montant important, et la plupart ont déclaré qu'ils n'avaient enregistré aucun cas de restitution jusqu'à présent, ou qu'ils n'avaient ni reçu ni formulé de demandes en la matière.

59. Dans la plupart des États, les avoirs confisqués devenaient la propriété de l'État mais pouvaient ensuite être restitués à l'État requérant ou partagés avec lui (art. 57, par. 2 et 3), mais certains États exigeaient qu'un accord ad hoc ait été conclu avec

l'État requérant pour permettre le partage des biens ou de leur valeur. Dans un État où il n'avait pas été conclu de tel accord, il restait peu évident de savoir comment l'autorité responsable exercerait son pouvoir discrétionnaire.

60. La plupart des États avaient adopté des dispositions relatives à la restitution ou à la disposition des avoirs, mais aucun n'avait prévu dans sa législation nationale la restitution obligatoire et inconditionnelle dans les cas de soustraction de fonds publics ou de blanchiment de fonds publics soustraits [art. 57, par. 3 a)]. Un seul État, appartenant au Groupe des États d'Afrique, disposait d'une législation prescrivant le transfert obligatoire à l'État requérant de tout montant recouvré en vertu d'une décision de confiscation étrangère définitive et contraignante, mais « sous réserve de tout accord ou arrangement conclu avec l'État requérant ». Dans plusieurs États, les biens confisqués pouvaient être restitués moyennant l'application directe de la Convention. Dans tous les autres États, la restitution était généralement laissée à la discrétion des autorités compétentes, mais les États dans lesquels la Convention était directement applicable ont indiqué que le paragraphe 3 a) de l'article 57 avait force exécutoire en la matière. Le Royaume-Uni, dans son guide sur le recouvrement d'avoirs, se référait expressément aux situations visées au paragraphe 3 de l'article 57 pour les demandes formulées au titre de la Convention, tandis que pour d'autres cas il s'appuyait sur des accords de partage des avoirs ; cependant, en matière de réparation, les autorités suivaient des principes qui aidaient à déterminer dans quels cas il convenait d'indemniser les victimes d'infractions économiques dans d'autres pays, et dans quels cas il était nécessaire de restituer rapidement les fonds aux pays, aux entreprises ou aux personnes lésés.

61. Dans deux États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, la restitution d'avoirs ne pouvait se faire qu'en vertu de traités ou d'arrangements bilatéraux, faute de quoi les avoirs confisqués étaient conservés. Dans certains États, la restitution d'avoirs n'était prévue que pour certaines infractions, dans le cadre de procédures étroitement définies, ou à la discrétion du ministre concerné. Quatre États disposaient d'une base légale pour la restitution des avoirs saisis, mais pas pour la restitution des avoirs confisqués. L'un d'eux s'appuyait sur des accords de partage autorisant le transfert des biens confisqués, tandis qu'un autre s'abstenait de procéder à des confiscations afin de pouvoir restituer les avoirs saisis ; pour les deux autres États, aucune procédure n'a pas pu être précisée pour la restitution des avoirs confisqués. Les États membres de l'Union européenne se conformaient, pour la restitution des biens confisqués, à un cadre interne distinct qui prévoyait par défaut un partage à parts égales au-delà d'un certain seuil, et un autre État avait conclu avec quatre autres États des traités bilatéraux selon lesquels les avoirs recouvrés devaient être partagés à parts égales. Quatre États ont fait savoir que des projets de modification de la loi étaient en préparation afin de rendre possible la restitution d'avoirs à un État qui en ferait la demande et d'assurer l'application de l'article 57.

62. À trois exceptions près, dans tous les États la législation applicable prévoyait la protection des intérêts des tiers de bonne foi dans les procédures de recouvrement et de restitution (art. 55, par. 9 et art. 57, par. 2). L'Italie autorisait le transfert direct des avoirs confisqués à une victime établie dans un État étranger, y compris sans que cet État en fasse la demande ou en l'absence de condamnation. Les Îles Salomon prévoyaient que les avoirs ne pouvaient être restitués que si la propriété revendiquée par l'État requérant était démontrée de manière suffisante et selon des critères raisonnables. L'Allemagne exigeait que les parties lésées soient indemnisées à l'aide de fonds publics si elles étaient en mesure de démontrer que l'exécution d'un titre exécutoire ne leur permettait pas d'obtenir la pleine satisfaction de leur demande. Dans les Îles Cook et à Oman, la législation disposait que les articles saisis devaient être restitués à ceux qui en avaient été dépossédés du fait d'une infraction. À cet égard, les Îles Cook avait créé un fonds d'avoirs confisqués pour répondre aux demandes formulées par des juridictions étrangères sur la base d'un traité ou d'un accord de partage des avoirs.

63. Tous les États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et du Groupe des États d'Europe orientale, tous les États, sauf un, du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, environ deux tiers de ceux du Groupe des États d'Afrique et un tiers de ceux du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ont reçu des recommandations concernant la restitution des avoirs, qui insistaient en particulier sur le fait que la restitution avait un caractère obligatoire dans les cas de détournement de fonds publics, ce qui mettait en évidence les importantes lacunes dans le domaine de la restitution des avoirs.

64. La plupart des États parties pouvaient déduire les dépenses raisonnables encourues (art. 57, par. 4). Plusieurs États restituaient généralement les avoirs dans leur intégralité sans aucune déduction, et trois États ont indiqué qu'ils ne déduisaient les dépenses encourues qu'à titre exceptionnel ou les partageaient sur la base de la réciprocité. En revanche, un État exigeait que l'État requérant prenne à sa charge la totalité des coûts liés à une demande d'entraide judiciaire.

65. La plupart des États pouvaient conclure, au cas par cas, des accords ou arrangements en vue de la disposition définitive des biens confisqués ; quelques-uns avaient effectivement conclu des accords ou arrangements de ce type, ce qui avait conduit à la restitution intégrale ou partielle des avoirs à l'État requérant (art. 57, par. 5). Le Kenya considérait ses contribuables comme des victimes des infractions de corruption sous-jacentes, et les fonds qui lui étaient restitués étaient investis dans des projets sociaux qui profitaient à la société.

E. Perspectives

66. Le présent rapport se fonde sur l'analyse des résumés analytiques des 57 examens de pays achevés au moment de sa rédaction et sur les informations plus détaillées figurant dans les rapports d'examen de pays. Le secrétariat poursuivra l'analyse à mesure que des données supplémentaires seront disponibles à partir des examens de pays achevés.