



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

Distr. limitée
28 novembre 2013
Français
Original: anglais

Réunion d'experts intergouvernementale à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Deuxième réunion

Panama, 25 et 26 novembre 2013

Rapport de la réunion d'experts intergouvernementale à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption, tenue à Panama les 25 et 26 novembre 2013

I. Introduction

1. Dans la résolution 4/2, intitulée "Organisation de réunions de groupes d'experts intergouvernementaux à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale", adoptée par la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption à sa quatrième session, tenue à Marrakech (Maroc) du 24 au 28 octobre 2011, la Conférence a décidé d'organiser des réunions d'experts intergouvernementales à composition non limitée sur la coopération internationale, qui auraient pour objectif de la conseiller et de l'aider sur les questions d'extradition et d'entraide judiciaire, et de convoquer une réunion de ce type pendant sa cinquième session et, avant cette session, dans la limite des ressources existantes, au moins une réunion intersessions.

2. Dans la même résolution, la Conférence a également décidé que les réunions d'experts s'acquitteraient des fonctions suivantes: a) l'aider à développer des connaissances cumulatives dans le domaine de la coopération internationale; b) l'aider à encourager la coopération entre les initiatives bilatérales, régionales et multilatérales pertinentes existantes et contribuer à l'application des dispositions correspondantes de la Convention des Nations Unies contre la corruption, sous sa direction; c) faciliter l'échange de données d'expérience entre les États en recensant les problèmes et en diffusant des informations sur les bonnes pratiques à suivre pour renforcer les capacités au plan national; d) instaurer la confiance et encourager la coopération entre les États requérants et les États requis en mettant en relation les



autorités compétentes pertinentes, les organes de prévention de la corruption ainsi que les praticiens s'occupant d'entraide judiciaire et d'extradition; et e) l'aider à recenser les besoins des États en ce qui concerne le renforcement des capacités.

3. Conformément à la résolution 4/2, la première réunion d'experts intergouvernementale à composition non limitée pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption s'est tenue à Vienne les 22 et 23 octobre 2012.

II. Organisation de la réunion

A. Ouverture de la réunion

4. La deuxième réunion d'experts pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption a eu lieu à Panama les 25 et 26 novembre 2013, pendant la cinquième session de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption.

5. Le secrétariat a rappelé la résolution 4/2 et la mission de la réunion d'experts. Il a été fait référence à certaines des conclusions formulées par la première réunion, qui portaient entre autres sur l'insuffisance des informations, notamment statistiques, communiquées par les États parties dans le cadre du Mécanisme d'examen au sujet de l'application pratique du chapitre IV, lesquelles avaient été jugées importantes pour compléter celles relatives aux dispositions législatives. Le secrétariat a également présenté les dispositions prises conformément au mandat de la première réunion, pour solliciter et recueillir les opinions et suggestions des États membres quant aux travaux futurs de la réunion d'experts. À cet égard, il a été fait référence à une liste d'options envisageables, établie sur la base des informations et des réactions émanant des États Membres.

6. Le Président a défini le cadre de discussion et apporté des précisions concernant l'élaboration de l'ordre du jour provisoire et l'organisation des travaux.

B. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux

7. Le 25 novembre 2013, la réunion d'experts pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté l'ordre du jour suivant:

1. Ouverture de la réunion.
2. Adoption de l'ordre du jour et organisation des travaux.
3. Modalités de la coopération internationale au titre du chapitre IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
4. Assistance technique pour le renforcement des capacités: priorités et besoins.
5. Mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
6. Conclusions et recommandations.
7. Adoption du rapport.

C. Participation

8. Les États parties à la Convention ci-après étaient représentés à la réunion: Afrique du Sud, Algérie, Angola, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Bahreïn, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Égypte, El Salvador, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Finlande, Guatemala, Îles Salomon, Inde, Indonésie, Iran (République islamique d'), Iraq, Israël, Italie, Kazakhstan, Kenya, Koweït, Lesotho, Liban, Lituanie, Madagascar, Malaisie, Maldives, Mexique, Nauru, Népal, Nicaragua, Niger, Pakistan, Panama, Paraguay, Philippines, Portugal, République-Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Singapour, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie, Viet Nam et Zimbabwe.

9. Les États signataires de la Convention ci-après étaient représentés par des observateurs: Allemagne, Japon et République tchèque.

III. Modalités de la coopération internationale au titre du chapitre IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption

10. Un représentant du secrétariat a présenté les principales observations et conclusions sur l'application du chapitre IV auxquelles avaient abouti les examens réalisés lors du premier cycle, actuellement en cours, du Mécanisme d'examen de l'application de la Convention, telles qu'elles figurent dans les rapports thématiques du secrétariat intitulés "Application du chapitre IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (examen des articles 44 et 45)" (CAC/COSP/2013/9) et "Application du chapitre IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (examen des articles 46 à 50)" (CAC/COSP/2013/10), ainsi que dans le rapport du secrétariat intitulé "Application, à l'échelle régionale, du chapitre IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption" (CAC/COSP/2013/12).

11. Le débat sur ce point de l'ordre du jour a été facilité par l'organisation d'une table ronde sur les questions et difficultés pratiques rencontrées dans le domaine de la coopération internationale aux fins de la lutte contre la corruption. Des experts de la Colombie, des États-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, des Philippines et de la République-Unie de Tanzanie ont participé à cette table ronde.

12. L'expert des États-Unis a évoqué le rôle crucial des autorités centrales pour garantir une réponse rapide aux demandes d'assistance et l'efficacité des mécanismes de coopération internationale. Ces autorités devaient disposer d'un personnel bien formé ayant accès aux informations et aux contacts nécessaires, et avoir une confiance suffisante dans le fonctionnement des services de détection et de répression et du système de justice pénale du pays demandeur. L'expert a signalé qu'en matière d'extradition comme en matière d'entraide judiciaire, la Convention était rarement invoquée. Il a attribué cela au fait que les décisions politiques privilégiaient les traités ou accords bilatéraux applicables et que les praticiens avaient tendance à se fonder, dans les affaires de cette nature, sur les cadres juridiques qu'ils connaissaient déjà. Il a aussi été fait mention de l'incidence des

démarches de pure forme et des demandes mineures sur le volume de travail des praticiens, et de la détermination de priorités dans l'octroi d'assistance. L'expert a souligné que le détachement à l'étranger d'attachés et d'agents de liaison pour faciliter et accélérer la coopération constituait une bonne pratique. Il a ensuite insisté sur l'importance de la disposition de la Convention interdisant d'invoquer le secret bancaire pour refuser des demandes d'entraide judiciaire.

13. L'expert de la République-Unie de Tanzanie a donné un aperçu du système en vigueur dans son pays pour permettre la coopération internationale. Il a souligné que les réseaux informels permettaient d'améliorer la qualité de la coopération internationale en offrant des circuits d'échange rapide de renseignements et de preuves, en renforçant la coordination et en supprimant les obstacles à la coopération internationale. Quand les États concernés avaient des intérêts communs, la coopération internationale donnait de bons résultats. Dans certaines affaires de recouvrement d'avoirs, lorsque les États concernés avaient clairement défini leurs intérêts mutuels et coopéraient dans un climat de confiance, des accords en matière de droit pénal pouvaient permettre une restitution rapide. Parmi les obstacles à la coopération internationale, l'expert a signalé le manque de compétences techniques qui persiste dans de nombreux domaines.

14. L'experte des Philippines a parlé du cadre juridique en vigueur dans son pays en matière d'extradition et d'entraide judiciaire, ainsi que de son application dans la pratique. Elle a indiqué que les principales difficultés en matière d'application étaient dues aux lacunes suivantes: existence de failles dans la législation nationale, par exemple le fait que les motifs de refus n'étaient énumérés que dans les traités applicables; manque de règles de procédure uniformes régissant l'extradition; et manque de connaissances des services de détection et de répression et des autorités de poursuite en ce qui concerne l'application des traités d'extradition et d'entraide judiciaire et des bonnes pratiques en découlant. Elle a indiqué que les meilleurs moyens de faire face à ces difficultés seraient: d'adopter une loi de portée plus générale en matière d'extradition et une loi spécifique en matière d'entraide judiciaire; de renforcer la coordination entre les services compétents dans les domaines apparentés; et de promouvoir des formations multidisciplinaires sur la coopération internationale en matière pénale.

15. L'expert de la Fédération de Russie a souligné que la Convention était le premier instrument mondial de lutte contre la corruption et qu'elle fixait un cadre détaillé pour la coopération internationale. Il a insisté sur l'importance de la coopération informelle, qui pouvait faciliter la transmission de demandes formelles d'entraide judiciaire. En vertu des articles 1^{er} et 48 de la Convention, et à condition d'être conforme aux systèmes juridiques et administratifs respectifs, cette coopération pouvait être mise en place à tout moment, y compris avant qu'une procédure pénale ne soit engagée. L'intervenant a constaté que la Convention était utilisée de façon efficace pour échanger des informations non seulement en matière pénale, mais aussi sur le plan administratif. Il a également cité un cas où l'échange d'informations relatives aux migrations avait contribué à empêcher une infraction de corruption spécifique. Il a encouragé les États parties à modifier leur législation en vue de permettre ce type de coopération informelle.

16. L'expert de la Colombie a cité des cas où son pays avait coopéré efficacement avec plusieurs autres États, dont un exemple de recours à la vidéoconférence pour recueillir des témoignages. Il a aussi évoqué les difficultés rencontrées dans la

pratique en matière d'échange de preuves au niveau international. Il a encouragé les États parties à rationaliser leur législation et leurs traités pour faire en sorte que les éléments de preuve reçus par le biais de l'entraide judiciaire puissent être utilisés dans le cadre des procédures pénales internes de l'État requérant. Les États parties devaient accorder la priorité à la suppression des obstacles à la coopération internationale et à la pleine application du chapitre IV de la Convention.

17. À l'issue de la table ronde, les intervenants ont insisté sur le fait que des efforts de rationalisation étaient nécessaires pour favoriser l'instauration d'une confiance mutuelle, condition préalable à une coopération internationale efficace. Un orateur a souligné qu'il importait de donner aux autorités centrales les moyens de coopérer avec les services d'enquête de l'État demandeur, en particulier lorsque ceux-ci cherchaient à obtenir des informations complémentaires pour présenter des demandes formelles d'entraide judiciaire.

18. De façon générale, les intervenants se sont accordés à dire que la coopération internationale pouvait être renforcée par une communication directe et une étroite coordination entre les autorités compétentes, en particulier celles des pays partageant les mêmes principes juridiques. Par ailleurs, les intervenants ont admis qu'il était primordial d'améliorer, outre les moyens de communication et de coopération entre les praticiens et les autorités des différents pays, la coordination interinstitutions au sein des pays recevant des demandes, pour faire en sorte que ces demandes soient traitées rapidement.

19. L'existence de réseaux informels efficaces a été présentée comme une condition *sine qua non* de la solidité des mécanismes de coopération internationale. À ce propos, un intervenant a mentionné un réseau sous-régional de coopération informelle entre pays voisins, mis en place et géré avec l'aide de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Il a également souligné l'efficacité des échanges d'informations informels entre les points de contact des pays concernés. Dans ces conditions, il était possible de travailler sur un grand nombre de dossiers dans un laps de temps réduit. L'intervenant a encouragé les pays qui ne l'avaient pas encore fait à mettre en place ce type de réseaux de coopération informelle.

20. Un intervenant a évoqué les difficultés posées dans le domaine de la coopération internationale par l'existence de divergences entre les lois et les pratiques des États parties dont les systèmes et les traditions juridiques différaient. Il a proposé l'élaboration d'un formulaire de demande valable à la fois pour les demandes d'extradition et les demandes d'entraide judiciaire, afin d'harmoniser les règles de procédure et de limiter, autant que possible, les refus d'assistance dus à des différences connues entre les procédures établies par les législations de l'État requérant et de l'État requis.

IV. Assistance technique pour le renforcement des capacités: priorités et besoins.

21. Un représentant du secrétariat a donné un aperçu des difficultés rencontrées dans l'application du chapitre IV de la Convention et des besoins d'assistance technique recensés dans les rapports d'examen de pays, tels qu'ils figurent dans les documents CAC/COSP/2013/5, CAC/COSP/2013/9 et CAC/COSP/2013/10. Les

demandes d'assistance technique les plus fréquentes concernaient la synthèse des bonnes pratiques et des enseignements tirés, puis l'assistance législative, le renforcement des capacités et l'assistance technologique. Certains États ont également demandé une assistance pour collecter des données statistiques et pour évaluer l'efficacité de leurs réseaux de coopération internationale.

22. Au cours de la discussion qui a suivi, les intervenants ont évoqué les difficultés rencontrées en matière de coopération internationale. Ils ont souligné que pour assurer l'efficacité de la coopération internationale, il fallait non seulement améliorer la législation nationale, mais aussi faire en sorte que les pays requérants et requis collaborent de façon directe et efficace à l'instauration d'une assistance aussi large que possible. Certains intervenants ont évoqué l'entraide judiciaire dans le cadre de procédures relatives aux infractions pour lesquelles une personne morale pouvait être tenue responsable, conformément à l'article 26 et au paragraphe 2 de l'article 46 de la Convention. Si les experts considéraient que l'entraide judiciaire en matière pénale était primordiale, ils étaient également conscients que tous les pays n'avaient pas instauré la responsabilité pénale des personnes morales. Ils ont noté qu'il convenait de s'entraider dans la conduite des enquêtes et procédures civiles et administratives liées aux affaires de corruption.

23. Les intervenants ont mentionné les outils existants mis au point par l'ONUDC pour soutenir l'élaboration de textes législatifs, ainsi que les activités d'assistance technique en cours. Il a été admis que l'assistance technique était une condition préalable dans beaucoup de pays pour garantir une coopération internationale efficace. Certains intervenants ont noté que les besoins d'assistance technique pour l'application de la Convention, recensés dans le cadre des examens de pays, devaient souvent être affinés durant la phase de suivi. Ce processus pouvait donner lieu à l'élaboration de propositions d'assistance technique détaillées et hiérarchisées ainsi qu'à l'établissement de liens avec d'autres domaines de la programmation de l'assistance technique pour appuyer les systèmes de justice pénale. Un intervenant a informé la réunion qu'un séminaire régional était prévu sur le thème de la coopération internationale pour la prévention de la corruption transnationale.

24. Un intervenant a suggéré que le secrétariat réalise une étude comparative de l'assistance technique fournie par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001) concernant la lutte antiterroriste (Comité contre le terrorisme) et de l'assistance technique fournie dans le cadre de la lutte contre la corruption.

V. Mesures à prendre pour renforcer la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption

25. Un échange de vues a eu lieu au sujet de l'orientation future des travaux de la réunion d'experts, compte tenu de la liste des options possibles figurant dans le rapport sur l'état d'avancement de l'exécution des mandats du groupe d'experts sur la coopération internationale (CAC/COSP/EG.1/2013/2, par. 77).

26. Un intervenant a insisté sur le fait qu'il importait que la réunion d'experts se penche sur les moyens d'assurer une coopération internationale efficace en matière de prévention de la corruption.

27. Plusieurs intervenants se sont prononcés en faveur de l'organisation, au moins à titre provisoire, de réunions conjointes de la réunion d'experts pour le renforcement de la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et du groupe de travail sur la coopération internationale institué par la Conférence des parties à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, étant donné la présence de sujets de discussion similaires à l'ordre du jour des deux groupes. Ils ont fait valoir que cette solution pourrait ensuite être maintenue, à condition que les experts participant aux réunions conjointes soient familiarisés avec les dispositions des deux conventions en matière de coopération internationale et que, d'un point de vue logistique, les ressources puissent ainsi être mieux utilisées et économisées.

28. Plusieurs intervenants se sont prononcés pour le maintien des cadres organisationnels et fonctionnels distincts des deux groupes et de leur indépendance respective, parce que les deux conventions divergeaient sur certains aspects spécifiques de la coopération internationale, pour lesquels elles prévoyaient des mesures et des règles différentes. Ils ont signalé que les listes des États parties aux deux conventions et leur représentation étaient différentes, de même que la nature et la portée des deux instruments, et ont mentionné les répercussions financières que pourrait avoir une fusion des deux groupes. Certains intervenants ont donc proposé de maintenir la pratique consistant à tenir des réunions consécutives, instituée en 2012.

29. Certains intervenants ont défendu une autre proposition combinant les deux solutions précédentes qui distinguait les questions traitées de la même manière dans les deux conventions, d'une part, et les questions sur lesquelles les deux conventions adoptaient des approches différentes, d'autre part. Sur la base de cette distinction, il serait possible de tenir à la fois des réunions conjointes et des réunions séparées, dont les ordres du jour seraient établis avec soin pour tenir compte des domaines de convergence et de divergence.

30. D'autres intervenants, soulignant l'interdépendance des questions d'entraide judiciaire et de celles relatives au recouvrement d'avoirs, ont suggéré la possibilité d'établir un lien entre les travaux des réunions d'experts de la Convention des Nations Unies contre la corruption et celles du Groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur le recouvrement d'avoirs.

31. Quel que soit le cadre des futures réunions d'experts de la Convention des Nations Unies contre la corruption, un intervenant a insisté sur le fait que leur ordre du jour devrait permettre à des praticiens expérimentés et à des agents des autorités centrales d'échanger leurs points de vue sur des problèmes pratiques et chercher des solutions concrètes aux obstacles à la coopération internationale.

VI. Conclusions et recommandations

32. Les États Membres devraient veiller à l'efficacité des autorités centrales désignés aux fins de l'entraide judiciaire et entretenir des voies de communication

directe entre eux de manière à répondre, sans délai injustifié, aux demandes d'entraide et à améliorer la coordination interinstitutions au niveau national.

33. Les États Membres devraient veiller à ce que des ressources appropriées soient allouées aux autorités ou organismes jouant un rôle dans la coopération internationale. Dans cette optique, un soutien doit être apporté aux pays en développement et aux pays à économie en transition en vue de renforcer leurs capacités internes dans ce domaine.

34. Les États parties devraient prendre des mesures pour mieux faire connaître aux praticiens les avantages du chapitre IV de la Convention, notamment en encourageant le recours à la Convention à des fins de coopération internationale.

35. Les États parties devraient envisager, lorsque c'est nécessaire, d'adopter des mesures autorisant l'échange d'informations, même avant qu'une procédure pénale ne soit engagée ou qu'une demande d'entraide judiciaire ne soit soumise, conformément aux articles 46, 48 et 56 de la Convention.

36. Les États parties devraient continuer d'envisager de s'entraider, lorsqu'il y a lieu et dans la mesure où leur système juridique national le permet, dans les enquêtes et les procédures concernant des affaires civiles et administratives relatives à la corruption, conformément au paragraphe 1 de l'article 43 de la Convention.

37. Les États parties devraient envisager de recourir effectivement aux initiatives de coopération informelle existantes ainsi que d'en mettre en place de nouvelles aux fins de coopération internationale en matière de lutte contre la corruption.

38. Les États parties devraient collaborer les uns avec les autres de sorte que les éléments de preuve puissent être transmis sous une forme utile à l'État requérant, et ils devraient s'entraider pour repérer tout obstacle éventuel, y compris dans leur législation et dans leurs traités.

39. Le secrétariat devrait poursuivre l'élaboration d'outils pour faciliter encore plus la coopération internationale, en particulier entre les pays dont les systèmes juridiques diffèrent, et notamment étudier la possibilité d'établir des formulaires de demande pour différents cas de figure en matière de coopération internationale. Ces formulaires devraient tenir compte des outils existants et être fondés sur différents systèmes juridiques, ce qui pourrait contribuer à réduire les obstacles procéduraux à la coopération.

40. Les prestataires d'assistance technique sont encouragés à tenir compte, lors de l'élaboration des programmes d'assistance technique, des besoins recensés dans le cadre de l'examen de l'application.

41. À titre de mesure provisoire visant à assurer la gestion efficace des ressources, sans remettre en question l'indépendance et les missions des réunions du groupe d'experts sur la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et des réunions du Groupe de travail sur la coopération internationale au titre de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, les États parties invitent ces deux organes à envisager la possibilité de se réunir, si besoin est et dans la mesure du possible, de façon consécutive et dans un même lieu.

VII. Adoption du rapport

42. Le 27 novembre 2013, la réunion d'experts a adopté le rapport sur les travaux de sa deuxième réunion.
