



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

Distr. générale
16 décembre 2020
Français
Original : arabe

Groupe d'examen de l'application

Douzième session

Vienne, 14-18 juin 2021

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

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

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
État de Palestine	2

* CAC/COSP/IRG/2021/1.



II. Résumé analytique

État de Palestine

1. Introduction : aperçu du cadre juridique et institutionnel de l'État de Palestine dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

L'État de Palestine a adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption (ci-après dénommée « la Convention ») en déposant son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU le 2 avril 2014.

L'application par l'État de Palestine des chapitres III et IV de la Convention a été examinée au cours de la quatrième année du premier cycle d'examen, et le résumé analytique correspondant a été publié le 6 octobre 2015 ([CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.25](#)).

Conformément à la Loi fondamentale de l'État de Palestine, le système politique de l'État est démocratique, représentatif, parlementaire et fondé sur la séparation des pouvoirs. Le pouvoir exécutif se compose du Président, qui est élu au suffrage universel direct, et du Premier Ministre, qui forme et dirige le Gouvernement. Le pouvoir législatif est constitué du Conseil législatif, organe élu qui comprend 132 représentants et s'apparente à un parlement. Cet organe ne s'est toutefois pas réuni depuis 2007.

L'État de Palestine ne dispose pas d'un système juridique unifié : le champ d'application de certaines lois diffère entre la Cisjordanie et la bande de Gaza. Les lois promulguées par l'Autorité palestinienne sont appliquées à la fois en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, à la différence de celles adoptées avant 1967 et des ordonnances militaires promulguées par la suite mais avant l'établissement de l'Autorité palestinienne, qui traitaient la Cisjordanie et la bande de Gaza comme deux entités distinctes.

L'État de Palestine applique directement les instruments internationaux auxquels il est partie. En vertu de la décision n° 4 (2017) de la Cour constitutionnelle, ces instruments priment sur le droit interne.

Le droit palestinien contient plusieurs textes donnant effet aux chapitres II et V de la Convention, dont la loi n° 1 de 2005 (loi contre la corruption) telle que modifiée ; le Code pénal ; le Code de procédure pénale ; et le décret-loi n° 20 de 2015 sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme tel que modifié par le décret-loi n° 13 de 2016.

Les entités suivantes participent à la lutte contre la corruption : la Commission palestinienne de lutte contre la corruption, le Comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, l'Unité du suivi financier, le Bureau national de contrôle administratif et d'audit, le Procureur général et le tribunal chargé des infractions de corruption.

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

L'État de Palestine a adopté la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2015-2018 ainsi que d'autres mesures visant à renforcer l'administration publique. Cette stratégie, qui est la deuxième du genre, a été élaborée en consultation avec différents intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. Elle définit des mesures prioritaires spécifiques, les acteurs chargés de la mise en œuvre et les parties prenantes, ainsi qu'un calendrier. Elle est exécutée de manière décentralisée et s'appuie dans une large mesure sur des accords bilatéraux volontaires (plans de

travail) qui la précisent, ainsi que son budget, et qui sont conclus entre la Commission palestinienne de lutte contre la corruption et les institutions concernées. La Commission examine la mise en œuvre des accords, y compris par les comités. La Stratégie comprend des critères de mise en œuvre, mais pas d'indicateurs de résultats. Il a été décidé d'analyser l'efficacité de cette stratégie, or aucune mesure n'a été prise en ce sens. La Commission a été chargée d'examiner périodiquement les mesures et les lois visant à lutter contre la corruption. Elle s'en est acquittée en coopération avec les partenaires responsables de la mise en œuvre de la Stratégie.

Le renforcement de la coopération internationale est l'un des quatre domaines d'intervention prévus dans la Stratégie. L'État de Palestine a adhéré à la Convention arabe sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et à la Convention arabe contre la corruption. Il est membre du Groupe d'action financière du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (GAFIMOAN) et du Réseau arabe pour le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption. Il prend également part aux groupes de travail de la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la Corruption.

La Commission de lutte contre la corruption, qui a été créée en application de la loi n° 7 de 2010 portant modification de la loi n° 1 de 2005 sur les gains illicites, est le principal organe de prévention de la corruption. Elle jouit d'un large éventail de compétences en matière de prévention et de répression. En 2019, la Commission employait 56 personnes¹. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la loi n° 7 de 2010 énonce que la Commission jouit d'une indépendance administrative et financière, et dispose de son propre budget au sein du budget général de l'État. Le Président de l'Autorité palestinienne peut destituer le président de la Commission dans certaines circonstances précises, par exemple lorsque celui-ci ne satisfait plus aux critères de nomination, de sorte à préserver la bonne réputation de la Commission.

Au rang des autres institutions qui contribuent à mettre en œuvre la Stratégie et les mesures de lutte contre la corruption figurent le Bureau national de contrôle administratif et d'audit, le Ministère de l'économie nationale, le Ministère de la justice, le Ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur ainsi que le Conseil général du personnel.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

La loi sur la fonction publique (loi n° 4 de 1998) et son règlement d'application, en particulier la décision n° 45 (2005) du Conseil des ministres, régit la nomination, l'emploi, la fidélisation, la promotion et la retraite des fonctionnaires.

Les articles 14 à 29 de la loi sur la fonction publique ont trait à l'emploi. En application de ces articles, l'Autorité palestinienne est chargée de nommer les fonctionnaires occupant des postes de haut niveau, y compris les ministres et les agents du Département du contrôle financier et administratif. Certains agents de la catégorie 1 sont nommés par le Conseil des ministres. Les fonctionnaires relevant des quatre autres catégories sont désignés par le chef de département concerné.

Après avoir consulté les départements compétents, le Bureau de la fonction publique recense les postes à pourvoir par voie de concours. Les concours de recrutement sont menés par un comité de sélection qui comprend des représentants du département concerné et du Bureau de la fonction publique. Le Comité de sélection est chargé d'annoncer les vacances de poste, de passer en revue les dossiers de candidature et d'approuver les listes de candidats. Le Bureau de la fonction publique est chargé de nommer les candidats retenus (art. 20 à 22 du règlement n° 45). Lorsqu'une décision de recrutement est contestée, les griefs concernant des résultats d'entretiens de recrutement sont généralement soulevés par voie de recours devant le Conseil général

¹ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que la Commission employait désormais 105 personnes.

du personnel, même si cette procédure n'est pas codifiée. Les recours contre des décisions de recrutement peuvent être formés devant un tribunal.

L'école nationale d'administration, qui a été créée en 2016, propose plusieurs formations à l'intention des agents publics. Il existe en outre de nombreuses institutions qui forment les fonctionnaires, notamment l'Institut judiciaire palestinien, l'Institut financier et l'Institut de formation des enseignants. Il est toutefois important de sensibiliser les agents publics aux risques de corruption en leur proposant une formation spécialisée appropriée.

La rémunération dans la fonction publique est réglementée et varie selon le grade et le rang, ainsi que les qualifications et l'expérience du fonctionnaire.

Une des principales mesures visant à atténuer le risque de corruption consiste à instaurer une rotation des agents publics, notamment des hauts fonctionnaires et des titulaires de poste au sein du département des taxes et des douanes.

Dans l'État de Palestine, les membres des conseils locaux et du Conseil législatif sont nommés par voie d'élection. De telles élections sont régies, respectivement, par la loi n° 10 de 2005 sur les élections au conseil local, telle que modifiée, et par la décision n° 1 de 2007 sur les élections générales. Ces deux instruments fixent les conditions minimales à remplir pour se porter candidat et définissent les situations entraînant une inéligibilité.

Les articles 68 et 69 de la décision de n° 1 de 2007 réglementent le financement de la campagne électorale présidentielle et des campagnes à l'élection au Conseil législatif. Les financements externes et étrangers ne sont pas autorisés, sous quelque forme que ce soit. Les candidats doivent fournir des informations détaillées concernant toutes leurs sources de financement et leurs dépenses, lesquelles peuvent faire l'objet d'un examen externe.

Aucune règle ne régit le financement des partis politiques.

L'État de Palestine a adopté un code de conduite (en application de la décision n° 04/23/14 (2012) du Conseil des ministres) qui vise tous les agents publics, y compris retraités. Le chapitre III du Code de conduite, qui porte sur le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption, traite des conflits d'intérêts. Il prévoit que tout conflit d'intérêts potentiel ou réel doit être déclaré, de même que tout intérêt externe que l'agent peut avoir. Ces dispositions fixent les règles relatives aux déclarations de conflits d'intérêts. Les dons ne peuvent être acceptés que dans certaines circonstances spécifiques. Il ressort d'une évaluation des risques réalisée par la Commission palestinienne de lutte contre la corruption qu'il convient de mieux encadrer la manière d'enregistrer les dons et d'appliquer les dispositions du Code de conduite dans la pratique. Il est prévu que des textes législatifs soient préparés pour traiter de ces questions².

Les agents publics sont tenus de déclarer tout gain illicite ou de signaler tout acte de corruption, mais diverses dispositions exigent que ces signalements soient transmis par écrit au supérieur hiérarchique direct et à la Commission. Les lanceurs d'alerte et les personnes qui, de bonne foi, fournissent des informations avérées concernant des actes de corruption bénéficient d'une protection juridique, personnelle et professionnelle (loi n° 7 de 2010, art. 11). La Commission a donné des exemples de situations dans lesquelles elle est intervenue pour annuler des décisions administratives prises à l'encontre de lanceurs d'alerte. Il pourrait toutefois être utile de clarifier le cadre juridique actuel, notamment en ce qui concerne les mécanismes de signalement autorisés³.

² Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le Conseil des ministres avait adopté la décision n° 10 (2019) réglementant les dons, ainsi que la décision n° 1 de 2020 réglementant les déclarations de conflits d'intérêts.

³ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le Conseil des ministres avait émis la décision n° 7 de 2019, datée du 28 novembre 2019, relative au dispositif de protection destiné aux lanceurs d'alerte, aux témoins, aux informateurs et aux experts intervenant

Dans l'État de Palestine, les procureurs relèvent de la magistrature et sont donc soumis au régime instauré par la loi n° 1 de 2002 (loi sur le pouvoir judiciaire). Les juges sont recrutés par voie de concours, que le Conseil supérieur de la magistrature organise. Les modalités de l'organisation de ces concours ne sont toutefois pas codifiées. La loi n° 1 de 2002 sur le pouvoir judiciaire interdit aux juges d'exercer certaines activités spécifiques qui pourraient compromettre leur intégrité, telles que des activités à l'étranger, ou de divulguer des informations (art. 28 et 29 de la loi). Ces dispositions prévoient qu'au moment de leur entrée en fonctions, les juges déclarent à la Cour suprême leurs biens ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants mineurs. En application de la décision n° 3 de 2006, le Conseil supérieur de la magistrature a publié un code de déontologie judiciaire qui s'inspire, dans une large mesure, des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire. Ce code fixe des obligations tendant à renforcer l'intégrité. À titre d'exemple, il interdit aux juges et aux membres de leur famille d'accepter des dons (art. 17 de la loi)⁴. Afin de garantir l'impartialité, l'article 30 de la loi sur le pouvoir judiciaire prévoit 30 cas de figure dans lesquels les juges sont tenus de se récuser. Le chapitre 10 (art. 153 à 163) du Code de procédure civile et commerciale (loi n° 2 de 2001) définit les situations qui entraîneraient l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge pour fraude, dol ou faute professionnelle lourde.

En outre, afin de garantir l'intégrité du système judiciaire et d'atténuer les risques de corruption, l'État de Palestine a mis en place une plateforme de gestion des affaires, baptisée « Mizan II », qui l'aide à attribuer les affaires et permet aux départements et tribunaux, d'une part, et aux entités et institutions externes impliquées dans des affaires judiciaires, d'autre part, d'échanger des informations.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

La passation des marchés publics est réglementée par le décret-loi n° 8 de 2014 (loi sur les marchés publics) ; par la décision n° 5 (2014) du Conseil des ministres régissant l'achat public, telle que modifiée par la décision n° 3 (2016) du Conseil des ministres ; et par les règlements pertinents adoptés par le Conseil supérieur de la politique d'achats, en sa qualité d'organe chargé d'élaborer des politiques ainsi que de suivre et d'évaluer les performances du système national d'achat public. Ce cadre juridique s'applique à tous les marchés de fournitures, de services de consultants et d'autres services. Il couvre toutes les institutions publiques bénéficiant du budget national (art. 1, par. 2, de la loi sur les marchés publics). L'article 3 recense les secteurs qui ne sont pas soumis à ce cadre juridique, tels que les marchés publics du Ministère de la défense ; l'impression, l'émission et le change de monnaie ; ainsi que les achats effectués entre entités adjudicatrices.

La décision n° 5 (2014) du Conseil des ministres prévoit cinq procédures de passation des marchés : l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres restreint, le classement par offre de prix, les accords-cadres et l'achat/approvisionnement à source unique. Lors d'une procédure de passation des marchés, la priorité est donnée à l'appel d'offres ouvert, et l'organisme d'achat s'engage à ne pas fractionner le contrat. La décision n° 3 (2016) du Conseil des ministres définit les étapes des procédures de passation des marchés.

La décision n° 5 (2014) du Conseil des ministres exige la publication d'un appel d'offres contenant les informations nécessaires, y compris les documents que les soumissionnaires doivent fournir. En cas de mise en concurrence internationale, l'appel d'offres doit être publié en anglais dans le bulletin du Programme des Nations

dans des affaires de corruption, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs proches. La décision définit les mécanismes de signalement disponibles.

⁴ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le Gouvernement avait adopté un nouveau code de conduite en application d'une décision rendue par le Conseil supérieur transitoire de la magistrature en juin 2020.

Unies pour le développement. Les appels d'offres sont également publiés sur le site Web des marchés publics (www.shiraa.gov.ps).

Les critères d'examen, d'évaluation et de comparaison des offres et des qualifications sont énoncés à l'article 38 de la loi sur les marchés publics et ils sont objectifs.

La procédure d'appel d'offres est lancée lors d'une réunion ouverte, à laquelle tout soumissionnaire peut assister (art. 82 de la décision n° 5 (2014) du Conseil des ministres).

Toute plainte relative à une décision concernant la passation des marchés peut être soumise à l'organisme d'achat concerné. Le sort réservé à la plainte peut également faire l'objet d'un examen mené par l'unité d'examen du Conseil supérieur de la politique d'achats, qui se compose d'experts (art. 56 et 57 de la loi sur les marchés publics). Toutes les décisions prises par des organismes d'achat sont également susceptibles de recours (art. 58 de la loi sur les marchés publics), et les plaintes et demandes d'examen ont pour effet de suspendre la procédure.

Le chapitre 8 de la loi sur les marchés publics énonce des obligations spécifiques auxquels les agents chargés des marchés publics et les soumissionnaires doivent se conformer, notamment le respect de la confidentialité, l'absence de conflits d'intérêts et de collusion, et la nécessité de veiller à une mise en concurrence équitable. Les experts de l'unité d'examen sont tenus de faire des déclarations financières annuelles (art. 26 de la décision n° 5 (2014) du Conseil des ministres). Le Conseil supérieur de la politique d'achats organise régulièrement des sessions de formation pour les agents chargés des marchés publics.

Le paragraphe 4 de l'article 64 interdit aux soumissionnaires qui sont en infraction avec la loi de répondre à un appel d'offres.

Le budget annuel de l'État de Palestine est proposé par le Gouvernement et adopté par le Conseil législatif. Toutefois, depuis 2007, des budgets ont été adoptés par voie de décret-loi promulgué par le Président de l'Autorité palestinienne. Le budget est publié dès son adoption.

La décision n° 43 (2005) du Conseil des ministres relative au financement des ministères et institutions publics énonce les principes et règles en matière de finances et de comptabilité que doit suivre tout ministère, département, institution publique, autorité ou organisme public financé par le budget général de l'Autorité palestinienne, y compris toute institution jouissant d'une indépendance financière et administrative, mais ne disposant pas de son propre règlement financier. Des rapports sur les recettes et les dépenses sont envoyés au Ministère des finances à des fins d'audit. Les rapports mensuels du Ministère des finances concernant les recettes et les dépenses sont publiés sur son site Web.

Le chapitre 13 de la décision n° 43 (2005) du Conseil des ministres relative au financement des ministères et institutions publics définit les modalités des contrôles internes et le mandat des inspecteurs (art. 146) et établit des comités chargés des inspections et des inventaires (art. 147). Pour remplir son rôle central, le Département de l'audit interne du Ministère des finances suit un plan de travail annuel adopté par le Ministre. Il a notamment pour fonctions de veiller à ce que les ressources publiques soient utilisées de manière circonstanciée et avec efficacité, et doit présenter au Ministre des rapports d'audit contenant des recommandations et une présentation succincte des risques réels (art. 151).

L'État de Palestine utilise la plateforme numérique Bisan, qui est reliée au budget général et aux centres de décision. Cette plateforme garantit que des fonds ne peuvent être déboursés sans que leur affectation ait été approuvée au préalable. Elle est reliée au système de suivi financier du Ministère des finances afin de garantir le respect total des procédures pertinentes.

Le Bureau national de contrôle administratif et d'audit a pour mandat de mener des examens externes au titre de stratégies quadriennales. Il présente des rapports de synthèse trimestriels au Président de l'Autorité palestinienne, au Conseil législatif et

au Conseil des ministres pour qu'ils prennent les mesures qui s'imposent (art. 26). Le Bureau publie ses rapports d'activité sur son site Web. En application du paragraphe b) de l'article 36 de la loi n° 15 de 2004 (loi sur le Bureau national de contrôle administratif et d'audit), les agents responsables des dépenses des organismes contrôlés par le Bureau sont tenus de répondre aux observations de celui-ci.

Conformément à l'article 32 de la loi, le Ministère des finances fournit au Bureau des rapports trimestriels passant en revue les propositions et mesures correctives nécessaires pour rétablir l'équilibre financier. Or, étant donné que le Conseil législatif ne s'est pas réuni, il n'a pas pu effectuer le suivi de ces mesures.

La décision n° 43 (2005) du Conseil des ministres définit des règles concernant la préservation des documents financiers et interdit leur destruction pendant une durée déterminée (art. 14) ou lorsqu'ils font l'objet d'une enquête. Cependant, aucune mesure n'a été prise pour faire respecter ces obligations.

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

L'État de Palestine n'a pas adopté de loi spécifique sur l'accès à l'information, bien qu'un projet de loi ait été préparé il y a plusieurs années. Plusieurs lois exigent toutefois que des organisations données préparent et publient divers documents, notamment des rapports et des budgets annuels. De nombreuses organisations, dont la Commission palestinienne de lutte contre la corruption, publient de leur propre initiative des informations supplémentaires sur leurs sites Web. Il est possible à l'heure actuelle de présenter des demandes d'accès à des informations, mais la décision d'y faire droit appartient à l'organisation concernée.

En ce qui concerne la simplification des procédures administratives, la Commission a financé une évaluation des risques menée par le Ministère des transports et des communications et elle prévoit de réaliser d'autres évaluations des risques axées sur le cadre juridique et organisationnel de divers secteurs. Il a également été décidé de renforcer la gestion électronique.

Comme le prévoit la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, l'État de Palestine a pris plusieurs mesures visant à sensibiliser divers publics cibles, notamment les femmes et les enfants, au problème de la corruption. En coopération avec le Ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur, la Commission a mis en œuvre un projet consacré au rôle de l'éducation dans la lutte contre le terrorisme, qui comprend diverses initiatives, comme des sessions de formation des formateurs et des activités extrascolaires pour les conseillers en éducation, les enseignants et les élèves. Plusieurs activités ont été organisées pour les étudiants des universités, notamment des formations sur la manière de mener des recherches, de rédiger des articles de presse sur la corruption, d'organiser des concours et d'élaborer des plans d'études. La coopération avec les médias est notamment assurée par le jeu de formations dispensées aux journalistes d'investigation, d'interviews ciblées et d'émissions de télévision qui expliquent comment prévenir la corruption et lutter contre ce fléau.

La Commission est habilitée à recevoir des informations faisant état de corruption et des plaintes relatives à la corruption (art. 9 de la loi n° 7 de 2010), y compris de la part d'une source anonyme. Elle informe le lanceur d'alerte, si son identité est connue, de la décision qui a été prise par suite des informations qu'il a communiquées.

Secteur privé (art. 12)

La Stratégie reconnaît le rôle majeur que joue le secteur privé dans la lutte contre la corruption puisque l'un de ses objectifs consiste à encourager les efforts dans ce secteur. En 2015, la Commission est convenue avec le Ministère de l'économie d'un plan triennal (2015-2017) visant à renforcer la prévention de la corruption dans le secteur privé. Grâce à cette initiative, plus d'un millier d'employés du secteur privé ont suivi une formation, plus d'une soixantaine de documents de travail ont été

présentés et un code de conduite à l'intention des employés du secteur privé, fruit d'un partenariat entre la Commission et le Ministère de l'économie, est en cours d'adoption.

La loi sur les sociétés (loi n° 12 de 1964), la loi sur l'Autorité des marchés des capitaux (loi n° 13 de 2004) et la loi sur les titres (loi n° 12 de 2004) prévoient que des poursuites sont engagées contre les entités du secteur privé qui manquent aux obligations mises à leur charge par ces lois, y compris à raison de fraude et de pratiques déloyales.

Afin de renforcer les normes en matière de responsabilité et de surveillance dans le secteur privé, plusieurs règlements exigent que les entreprises appliquent les Normes internationales d'information financière, qui sont diffusées dans le pays depuis 2010. La Commission nationale de gouvernance des entreprises a adopté un code de gouvernance des entreprises (2009) qui impose aux entreprises publiques et aux institutions financières d'établir des codes de conduite et les encourage à mettre en place des systèmes pour éviter les conflits d'intérêts.

Les restrictions à l'emploi par le secteur privé d'agents publics ne s'appliquent qu'au directeur et au directeur adjoint de l'Autorité monétaire palestinienne, qui sont frappés d'une telle interdiction d'emploi pendant une année. L'État de Palestine s'attache actuellement à accroître la transparence dans la constitution et la gestion des sociétés afin de prévenir l'usage impropre des procédures de réglementation des entités privées. La Commission palestinienne de lutte contre la corruption et le Ministère de l'économie ont conclu un mémorandum d'accord afin que le nouveau projet de loi sur les sociétés traite de ces deux questions.

Les paragraphes c), d) et j) de l'article 37 du Code des impôts (2011) érigent en infractions l'établissement de comptes hors livres, l'enregistrement de dépenses inexistantes et l'utilisation de faux documents.

Des exonérations fiscales ne peuvent être appliquées que dans les circonstances prévues aux articles 12 et 13 du décret-loi n° 8 de 2011 (loi relative à l'impôt sur le revenu). Les dépenses qui constituent des pots de vin ne peuvent faire l'objet d'une déductibilité fiscale.

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

Le régime juridique palestinien visant à prévenir le blanchiment d'argent se compose du décret-loi n° 20 de 2015, des instructions émises par le Comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que des règlements d'application du Conseil des ministres.

L'État de Palestine a dressé une liste des banques et institutions financières non bancaires qui sont soumises au dispositif de prévention du blanchiment d'argent sur la base des activités recensées dans les annexes 1 et 2 du décret-loi n° 20 de 2015. Parmi les institutions financières figurent des banques, des bureaux de change, des organismes de prêt spécialisés, des compagnies d'assurance, des marchés des titres, des sociétés de crédit-bail financier et des sociétés de financement hypothécaire. Les professions non financières comprennent les agents et courtiers immobiliers, les négociants en métaux précieux, les avocats et comptables ainsi que les prestataires de services liés aux assurances et aux sociétés.

L'Autorité monétaire est l'organe habilité à contrôler les banques et les organismes de prêt, tandis que l'Autorité des marchés des capitaux exerce cette compétence à l'endroit des institutions non bancaires. Quant aux professions, elles sont soumises au contrôle de l'organe compétent de chaque secteur, par exemple, l'Ordre des avocats, l'Association des comptables et le Ministère de l'économie (pour les négociants). Toutefois, le pouvoir de soumettre les institutions visées par le décret-loi n° 20 de 2015 à un contrôle et de leur imposer des sanctions n'est défini dans aucun texte législatif.

Afin de prévenir le blanchiment d'argent, les institutions financières et les professions non financières sont tenues, en application de l'article 6 du décret-loi, de respecter les exigences en matière d'identification des clients et de vérifier leurs documents d'identité (en ce qui concerne les personnes physiques ou morales) et l'identité des bénéficiaires effectifs. L'article 5 de l'instruction n° 6 de 2016 relative aux banques énonce les procédures à suivre pour remplir cette obligation. Cependant, certaines professions non financières ne sont pas encore régies par des instructions.

En application de l'article 23 du décret-loi, l'État de Palestine a créé l'Unité du suivi financier qui est chargée de recueillir et d'analyser des informations sur le blanchiment d'argent. Elle est de nature administrative et a pour mission de recueillir, d'analyser et de publier des informations relatives au blanchiment d'argent. Le Comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a, quant à lui, été établi en application de l'article 19 du décret-loi. Il a notamment pour mandat d'élaborer une politique gouvernementale pour prévenir et combattre le blanchiment d'argent. Ces deux organismes sont également responsables de la coordination locale et de la coopération internationale.

Conformément à l'article 35 du décret-loi et à l'instruction n° 1 de 2016 concernant la déclaration des devises, des titres, des cybermonnaies ainsi que des pierres et minerais précieux aux points d'entrée sur le territoire de l'État, l'État de Palestine a mis en place un système de déclaration des transferts transfrontières d'espèces et de titres négociables qui entrent et sortent du pays. L'article premier recense les critères de déclaration. Tout manquement à l'obligation de déclaration ou toute fausse déclaration sont sanctionnés au titre de l'article 44. La Direction des douanes est chargée de mettre en œuvre ce système de déclaration transfrontière. Elle est aussi habilitée à saisir des biens, en particulier en cas de soupçon de blanchiment d'argent.

L'article 8 du décret-loi prévoit des exigences en matière d'identification des clients en cas de virements bancaires et stipule que les informations relatives à la transaction sont conservées tout au long de la chaîne de paiement. S'agissant des banques, l'instruction n° 2 de 2016 sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme définit les informations qui doivent impérativement être vérifiées en détail et précise quels documents sont exigés. Le paragraphe 4 de l'article 7 prévoit que les transactions sont automatiquement rejetées si les informations fournies ne sont pas complètes.

L'État de Palestine s'efforce de développer la coopération en vue de lutter contre le blanchiment d'argent, notamment avec plusieurs États arabes, par le jeu d'accords bilatéraux conclus par l'Unité du suivi financier. Il est membre du GAFIMOAN et devrait faire l'objet d'une première évaluation mutuelle en 2020.

2.2. Succès et bonnes pratiques

- Des mesures ont été prises pour que les associations de femmes contribuent à la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la corruption.
- La plateforme de gestion électronique des affaires, baptisée « Mizan II », est utilisée par les tribunaux.
- La coopération entre la Commission palestinienne de lutte contre la corruption et le Ministère de l'éducation et de l'enseignement supérieur est en train d'être renforcée.
- La Commission coopère avec les médias, en particulier pour former des journalistes d'investigation.

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que l'État de Palestine prenne les mesures suivantes :

- Renforcer le suivi et l'évaluation de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption ainsi que des lois et mesures pertinentes, par exemple en fixant des critères d'évaluation de leur impact (art. 5, par. 3) ;

- Examiner les procédures de nomination et de destitution du Président de la Commission palestinienne de lutte contre la corruption afin de veiller à ce que cet organe jouisse de l'indépendance nécessaire (art. 6, par. 2) ;
- Envisager d'élaborer des directives et formations supplémentaires pour les agents publics et les institutions concernant le risque de corruption et de mettre en place une réglementation spécifique d'un point de vue pratique ;
- Envisager de mettre en place un dispositif efficace de recours administratif contre les résultats des concours de recrutement de la fonction publique (art. 7, par. 1) ;
- Envisager de renforcer la réglementation relative au financement des candidatures à des fonctions politiques, et envisager d'adopter des mesures appropriées afin d'accroître la transparence du financement des partis politiques (art. 7, par. 3) ;
- Continuer à envisager de clarifier les différents mécanismes de signalement et dispositifs que peuvent utiliser les agents publics qui donnent des informations relatives à la corruption, ainsi que les procédures mises en place pour protéger ces agents (art. 8, par. 4)⁵ ;
- Poursuivre les efforts visant à renforcer l'efficacité du système de déclaration des dons (art. 8, par. 5)⁶ ;
- Si le Conseil législatif ne se réunit pas, veiller à ce que la mise en œuvre des recommandations issues de l'examen fasse l'objet d'un suivi [art. 9, par. 2, al. e)] ;
- Imposer des sanctions administratives et pénales en cas de manquement à l'obligation de préserver l'intégrité des livres et états comptables (art. 9, par. 3) ;
- Continuer à évaluer les cadres juridiques et réglementaires en vigueur dans tous les secteurs et toutes les organisations afin de déterminer si une simplification, une gestion électronique ou d'autres mesures pourraient faciliter l'accès des usagers et accroître la transparence (art. 10) ;
- Accroître la transparence en adoptant un projet de loi sur l'accès à l'information et prendre d'autres mesures, telles que la mise en place d'une politique publique et de principes directeurs pour le secteur public (art. 10 et 13) ;
- Envisager de codifier les modalités d'organisation des concours de recrutement des magistrats, tout en respectant les critères énoncés au paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention (art. 11) ;
- Envisager d'imposer une période de latence aux agents publics de certaines catégories qui quittent leur emploi et d'en définir la durée, selon que de besoin (art. 12) ;
- Envisager de prendre des mesures pour promouvoir la transparence en ce qui concerne la propriété et la gestion des sociétés et pour interdire le détournement des mesures de réglementation de ces entités (art. 12) ;
- Poursuivre les efforts visant à émettre des directives/instructions à l'intention de toutes les entités déclarantes concernant la mise en œuvre des mesures requises par le dispositif de prévention du blanchiment d'argent ; et adopter des

⁵ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le Conseil des ministres avait émis la décision n° 7 de 2019, datée du 28 novembre 2019, relative au dispositif de protection destiné aux lanceurs d'alerte, aux témoins, aux informateurs et aux experts intervenant dans des affaires de corruption, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs proches. La décision définit des mécanismes de signalement.

⁶ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le Conseil des ministres avait adopté la décision n° 10 (2019) réglementant les dons et la décision n° 1 de 2020 réglementant les déclarations de conflits d'intérêts.

mesures législatives pour préciser les institutions chargées d'exercer un contrôle et d'imposer des sanctions à l'égard de chaque partie déclarante (art. 14, par. 1).

2.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Renforcement des capacités et organisation de cours de formation spécialisés à l'intention du personnel de la Commission palestinienne de lutte contre la corruption.

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

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

L'État de Palestine n'a pas adopté de loi sur l'entraide judiciaire et s'appuie, à cette fin, sur les dispositions pertinentes du décret-loi n° 20 de 2015. Il s'emploie actuellement à préparer un projet de loi sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

C'est le Ministère des affaires étrangères qui reçoit les demandes d'entraide judiciaire adressées à l'État de Palestine et les fait suivre à l'autorité centrale, c'est-à-dire au Ministère de la justice, lequel les transmet ensuite aux services de poursuite ou à des magistrats afin qu'ils y répondent.

L'État de Palestine n'a pas adopté de mesures permettant d'échanger automatiquement des informations avec d'autres États parties sans demande préalable.

Il a adhéré à la Convention arabe sur la coopération judiciaire, à la Convention arabe contre la corruption ainsi qu'à la Convention arabe sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

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

Les institutions financières et les professions non financières doivent respecter les obligations de diligence raisonnable posées par l'article 6 du décret-loi n° 20 de 2015. Dans les instructions qu'il a émises, le Comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme détaille les mesures que chaque institution devrait prendre. Parmi ces obligations figurent celles de connaître l'identité du client, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, et de vérifier l'identité du bénéficiaire effectif (art. 6, par. 1, du décret-loi) ; d'assurer un suivi continu de la relation d'affaires (art. 6, par. 3, du décret-loi) ; de régulièrement mettre à jour les informations concernant le client ; et de signaler les opérations suspectes (art. 14 du décret-loi). Les institutions financières et les professions non financières sont tenues d'adopter une approche fondée sur les risques (art. 6, par. 8, du décret-loi), y compris en exerçant une surveillance accrue à l'égard des hauts fonctionnaires étrangers et locaux, des membres de leur famille, de leurs collègues et de leurs proches (instruction n° 1 de 2018 sur les personnes politiquement exposées). Des efforts sont consentis pour mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques conformément aux résultats de l'évaluation nationale des risques menée au premier trimestre de 2019.

L'État de Palestine a adopté des directives à l'intention de toutes les banques concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'Autorité monétaire a adopté un guide de procédure à cet effet. Le Comité national chargé de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme a émis des instructions à l'intention des institutions financières afin de préciser les circonstances dans lesquelles elles doivent exercer une surveillance accrue. Le paragraphe b) de l'article 11 du décret-loi n° 20 de 2015 prévoit que les agents et employés bénéficient d'une formation continue. L'État de Palestine ne dispose pas de

système lui permettant de notifier aux institutions financières les listes des personnes qui devraient faire l'objet d'une surveillance accrue.

L'obligation de préserver les états comptables est énoncée à l'article 10 du décret-loi n° 20 de 2015. Les états financiers et autres documents relatifs à des opérations financières locales et étrangères doivent être conservés pendant au moins dix ans à compter de la date de la fin de la transaction ou de la fin de la relation d'affaires, ou à compter de la date à laquelle l'enquête a été close si le compte a été clôturé en raison d'une infraction liée au blanchiment d'argent ou au financement du terrorisme.

L'article 6 de la loi sur les banques (loi n° 9 de 2009) interdit de traiter des opérations bancaires sans l'autorisation afférente. Conformément au paragraphe 11 de l'instruction n° 2 de 2011 sur l'Autorité monétaire, qui vise l'autorisation délivrée aux banques dans l'État de Palestine, l'entité requérante est tenue de déclarer le siège de la banque à l'Autorité monétaire. L'État de Palestine interdit aux institutions financières de travailler avec des banques recensées, à moins qu'elles aient une présence physique. En application de l'article 4 du décret-loi n° 20 de 2015, les banques étrangères ne peuvent autoriser que leurs comptes soient utilisés par des banques qui n'ont pas de présence physique.

L'État de Palestine a mis en place un système de divulgation de l'information financière qui vise un large éventail d'agents publics et d'autres catégories d'employés, comme les membres de partis politiques et de syndicats. Ce système s'applique également aux conjoints et aux enfants mineurs des personnes visées. La Commission de lutte contre la corruption est chargée de recevoir et d'examiner les informations communiquées au titre de ce système (art. 16 de la loi n° 1 de 2005), à l'exception des informations financières concernant le Président de l'Autorité palestinienne et les membres du Conseil des ministres, du Conseil législatif, de l'appareil judiciaire et des services de poursuite, qui doivent les déclarer auprès de la Cour suprême. Tout manquement à cette obligation de divulgation est passible d'une amende d'un montant maximum de 1 000 dinars jordaniens par mois de retard. Toute personne qui fait une fausse déclaration encourt une amende d'un montant maximum de 1 000 dinars jordaniens (art. 28 et 29 de la loi contre la corruption). Même s'il ne l'a encore jamais fait, l'État de Palestine peut partager ces informations financières avec d'autres autorités par l'intermédiaire du Ministère de la justice. Les agents publics ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier ne sont pas tenus par cette obligation de divulgation.

L'Unité du suivi financier a conclu cinq mémorandums d'accord avec ses homologues de la Fédération de Russie, de la Jordanie, du Maroc, du Soudan et de la Tunisie. Au cours de la réunion conjointe, l'État de Palestine a déclaré que l'Unité siègerait très prochainement au Groupe Egmont⁷.

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)

Les dispositions générales de la législation palestinienne n'empêchent pas des États étrangers d'engager une action civile pour revendiquer un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction pénale ou pour demander la réparation d'un préjudice subi à raison d'un acte criminel (art. 3 de l'ordonnance sur les délits civils, loi n° 36 de 1944). Parallèlement à l'affaire pénale la concernant, la partie lésée peut engager une action civile pour demander la réparation du préjudice subi, en vertu des articles 194 à 204 du Code de procédure pénale. Ces dispositions n'ont toutefois pas encore été invoquées dans une affaire dans laquelle le requérant était un État étranger. Le droit palestinien ne prévoit aucune mesure permettant à un autre État partie, en cas de décision de confiscation, de revendiquer un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction créée conformément à la Convention.

⁷ Après la réunion conjointe, les autorités de l'État de Palestine ont fait savoir que le service de renseignement financier était officiellement devenu membre du Groupe Egmont le 3 juillet 2019.

L'État de Palestine a mis en place un cadre régissant l'entraide judiciaire uniquement pour les infractions de blanchiment d'argent. Le paragraphe 3 de l'article 45 du décret-loi n° 20 de 2015 prévoit l'exécution directe des décisions de confiscation étrangères, une fois ces décisions certifiées, et ce, en cas d'infraction liée au blanchiment d'argent et au terrorisme.

Le produit d'une infraction principale peut être confisqué en vertu des mesures législatives relatives au blanchiment d'argent prévues à l'article 40 du décret-loi n° 20 de 2015.

Le droit palestinien autorise la confiscation lorsque l'auteur d'une infraction de blanchiment d'argent décède ou prend la fuite (art. 40 du décret-loi n° 20 de 2015).

Le gel et la saisie d'avoirs en cas d'infraction de blanchiment d'argent sont régis par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 45 du décret-loi n° 20 de 2015.

L'État de Palestine n'a pas pris de mesures supplémentaires pour préserver les biens en vue de leur confiscation.

Le droit palestinien ne fixe pas de conditions pour l'exécution des décisions étrangères de confiscation, de gel ou de saisie.

Au titre de l'application directe de la Convention, l'État de Palestine permet à l'État requérant d'étayer sa demande tendant au maintien de mesures conservatoires.

Conformément à l'article 41 du décret-loi n° 20 de 2015, les droits des tiers acquis de bonne foi sont recensés en vue des réparations qui peuvent être demandées après l'exécution d'une décision de confiscation rendue à raison d'infractions de blanchiment d'argent.

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

Les fonds confisqués sont réputés appartenir à l'État de Palestine et sont transférés au Trésor public, conformément à l'article 42 du décret-loi n° 20 de 2015. Aucune mesure n'a été prise aux fins de la restitution des avoirs prévue à l'article 57 de la Convention.

Au titre de l'application directe de la Convention, l'État de Palestine peut déduire les dépenses encourues pour les enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires.

L'État de Palestine n'a conclu aucun accord concernant la disposition des avoirs. À la date de la réunion conjointe, il n'avait pas encore reçu de demande de restitution d'avoirs.

3.2. Difficultés d'application

Il est recommandé que l'État de Palestine prenne les mesures suivantes :

- Poursuivre les efforts visant à adopter un projet de loi sur l'entraide judiciaire qui réponde notamment aux exigences énoncées au chapitre V de la Convention (art. 51) ;
- Poursuivre les efforts visant à appliquer une approche fondée sur les risques ; et prendre les mesures qu'appellent les risques recensés afin de les atténuer efficacement (art. 52, par. 1) ;
- Faire en sorte que les sanctions imposées en cas de non-respect du système de divulgation de l'information financière aient un effet dissuasif (art. 52, par. 2) ;
- Favoriser l'expansion du système de divulgation de l'information financière afin qu'il s'applique aux agents publics ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger, qu'il permette de conserver des états appropriés concernant ces comptes et qu'il prévoit des sanctions appropriées pour les cas qui le justifient (art. 52, par. 6) ;
- Faire en sorte que des États étrangers puissent ester devant les tribunaux, en application de l'article 53 ;

- Prendre les mesures nécessaires pour permettre à d'autres États parties, en cas de décision de confiscation, de revendiquer un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction créée conformément à la Convention, qui a force de loi [art. 53, al. c)] ;
- Élargir la portée des mesures permettant de donner effet à une décision de confiscation rendue à l'étranger afin qu'elles s'appliquent à l'ensemble des infractions visées par la Convention [art. 54, par. 1, al. a)] ;
- Envisager d'élargir la portée des mesures de confiscation en l'absence de condamnation afin qu'elles s'appliquent à l'ensemble des infractions visées par la Convention [art. 54, par. 1, al. c)] ;
- Élargir les procédures en matière d'identification, de localisation, de gel et de saisie, conformément aux paragraphes 2, al. a) et b), de l'article 54 et au paragraphe 2 de l'article 55, afin qu'elles s'appliquent à l'ensemble des infractions visées par la Convention ;
- Envisager de prendre des mesures supplémentaires pour préserver les biens en vue de leur confiscation, par exemple sur la base d'une arrestation ou d'une inculpation en relation avec leur acquisition [art. 54, par. 2, al. c)] ;
- Prendre les mesures nécessaires pour appliquer le paragraphe 1 de l'article 55, et veiller à établir un système efficace permettant de protéger les droits des tiers de bonne foi en cas de gel, saisie ou confiscation du produit et des instruments liés à l'ensemble des infractions créées conformément à la Convention, y compris lorsqu'une aide judiciaire est fournie à un État partie aux fins de telles mesures (art. 55, par. 9) ;
- Prendre des mesures permettant de communiquer, sans demande préalable, à un autre État partie des informations sur le produit d'infractions créées conformément à la Convention (art. 56) ;
- Prendre les mesures nécessaires pour respecter les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 57 de la Convention ;
- Envisager de conclure des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux afin de renforcer l'efficacité de la coopération internationale à des fins de recouvrement d'avoirs, et déterminer s'il convient de prendre part à des réseaux et groupes de recouvrement d'avoirs pour faciliter ce processus (art. 59).

3.3. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Aide à l'examen de la législation en vue d'élaborer des dispositions sur la coopération internationale aux fins de la lutte contre la corruption (art. 51, 54 et 55).
- Renforcement des capacités d'analyse des déclarations d'avoirs (art. 8, par. 5, et art. 52, par. 5).
- Assistance législative en vue de l'adoption de mesures visant le respect des exigences énoncées à l'article 57 de la Convention.
- Renforcement des capacités en matière de recouvrement d'avoirs, notamment au moyen de formations à l'intention des institutions qui participent à ce processus (art. 55).