



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

Distr. générale
7 octobre 2020
Français
Original : anglais

Deuxième partie de la reprise de la onzième session

Vienne, 16-18 novembre 2020

Point 4 de l'ordre du jour

**État 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 d'informations sur les succès, bonnes pratiques et problèmes recensés, ainsi que sur 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 du chapitre V (Recouvrement d'avoirs) de cette dernière.



I. Contenu et structure

1. Le présent rapport thématique contient une compilation des informations les plus pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées et les problèmes rencontrés, ainsi que 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 des Nations Unies contre la corruption 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 44 résumés analytiques et rapports d'examen de pays qui avaient été achevés au 9 septembre 2020. Axé sur les tendances actuelles en matière d'application ainsi que sur des exemples, le rapport comporte également des tableaux et figures qui font apparaître les difficultés et les bonnes pratiques les plus couramment observées. Les différences entre les régions ont été indiquées selon qu'il convient¹.
3. La structure du présent rapport suit celle des résumés analytiques et regroupe donc par thème certains articles et certaines questions qui sont étroitement liés. D'autres informations connexes, concernant notamment les obligations relatives à la divulgation de l'information financière et la lutte contre le blanchiment d'argent, figurent dans le rapport thématique sur l'application du chapitre II, relatif aux mesures préventives (CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1).

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

4. Les figures et tableaux ci-après donnent un aperçu des difficultés et bonnes pratiques le plus souvent observées dans l'application du chapitre V.

¹ Le présent rapport s'appuie sur 18 examens qui ont été achevés pour le Groupe des États d'Afrique, 11 pour le Groupe des États d'Asie et du Pacifique, 8 pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, 4 pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et 3 pour le Groupe des États d'Europe orientale. Il est donc possible que le nombre de recommandations et de bonnes pratiques recensées soit moins représentatif pour certains groupes régionaux que pour d'autres.

Figure I
Difficultés rencontrées dans l'application du chapitre V de la Convention des Nations Unies contre la corruption

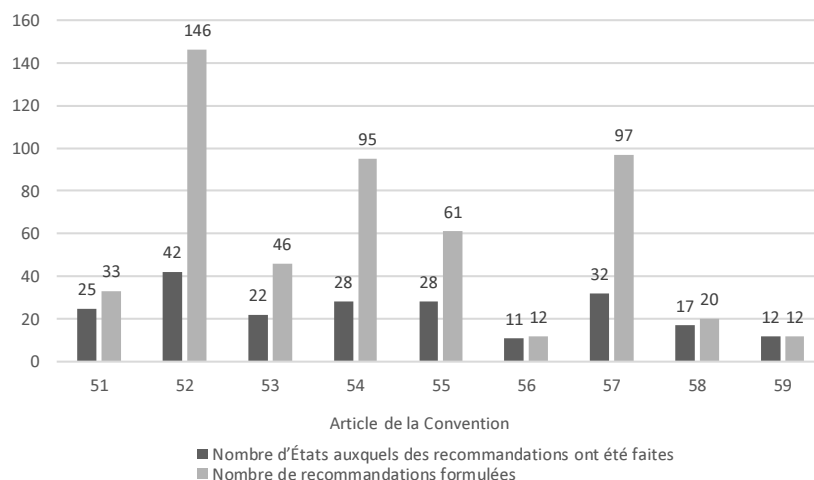


Tableau 1
Difficultés les plus courantes dans l'application du chapitre V de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Article de la Convention	Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites	Nombre de recommandations formulées	Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 51	25	33	Complexité des procédures de recouvrement d'avoirs ; caractère inadéquat de la législation et/ou des procédures relatives à l'entraide judiciaire ; coordination insuffisante entre les institutions ; manque de moyens des autorités compétentes.
Article 52	42	146	Identification des personnes politiquement exposées étrangères et nationales et des propriétaires effectifs ; communication d'informations sur les intérêts étrangers ; publication de lignes directrices inadéquates ; efficacité du système de divulgation de l'information financière ; interdiction des banques écrans ; manque de ressources des autorités compétentes.
Article 53	22	46	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 de confiscation.
Article 54	28	95	Absence ou insuffisance des mesures de confiscation sans condamnation ; absence ou insuffisance des mécanismes de conservation des biens en vue de leur confiscation ; absence de mesures permettant de geler ou de saisir des biens pour donner suite à une décision ou à une demande d'un État étranger ; absence d'exécution directe des décisions étrangères de confiscation ou exclusion de certaines infractions visées par la Convention.

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États auxquels des recommandations ont été faites</i>	<i>Nombre de recommandations formulées</i>	<i>Difficultés les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Article 55	28	61	Absence de mécanismes 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 partie 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	11	12	Insuffisance des mesures ou du pouvoir décisionnel en ce qui concerne la communication spontanée d'informations ; communication d'informations concernant uniquement le produit de certaines catégories d'infractions, et seulement à un nombre limité de pays.
Article 57	32	97	Insuffisance des mesures législatives ou autres pour la restitution du produit du crime aux États requérants ; absence de réglementation concernant les frais engagés ou de moyens de déduction des 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	17	20	Services de renseignement financier démunis de pouvoirs exceptionnels pour le gel des avoirs ; allocation inadéquate des ressources et capacités insuffisantes des services de renseignement financier, notamment dans le domaine de la coopération interinstitutions et internationale.
Article 59	12	12	Aptitude insuffisante à utiliser la Convention comme base conventionnelle ; absence ou insuffisance d'accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux.

Figure II
**Bonnes pratiques recensées dans l'application du chapitre V
 de la Convention des Nations Unies contre la corruption**

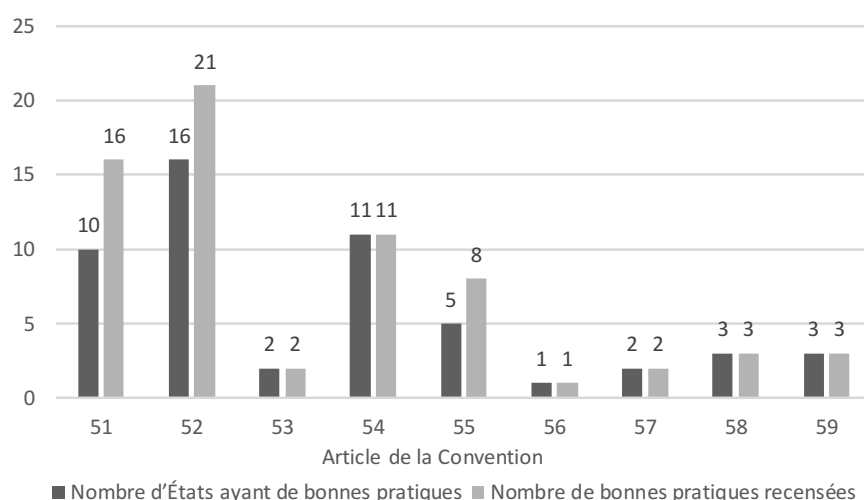


Tableau 2
**Bonnes pratiques les plus courantes dans l'application du chapitre V
 de la Convention des Nations Unies contre la corruption**

Article de la Convention	Nombre d'États ayant de bonnes pratiques	Nombre de bonnes pratiques recensées	Bonnes pratiques les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)
Article 51	10	16	Participation active au développement et à la promotion de la coopération internationale ; arrangements institutionnels solides pour le recouvrement d'avares et publication de lignes directrices dans ce domaine.
Article 52	16	21	Définition des personnes politiquement exposées incluant les personnes politiquement exposées nationales ; création d'un registre des comptes bancaires ou des propriétaires effectifs ; partage de renseignements financiers avec d'autres États ; système efficace de déclaration d'avares.
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	11	11	Capacité à coopérer à l'échelle internationale aux fins du recouvrement d'avares, dans le cadre de procédures fondées ou non sur une condamnation ; faible niveau des exigences, sur le plan formel et en matière de preuve, pour exécuter une décision étrangère de gel, de saisie ou de confiscation ou pour rendre une décision nationale en ce sens ; mise en place d'unités spécialisées dans le recouvrement d'avares.

<i>Article de la Convention</i>	<i>Nombre d'États ayant de bonnes pratiques</i>	<i>Nombre de bonnes pratiques recensées</i>	<i>Bonnes pratiques les plus courantes (dans l'ordre des articles de la Convention)</i>
Article 55	5	8	Coopération et concertation étroites entre l'État requérant et l'État requis ; utilisation de la Convention comme base légale de l'entraide judiciaire ; nomination, dans des pays prioritaires, de conseillers spécialisés chargés de faciliter l'entraide judiciaire.
Article 56	1	1	Échange spontané d'informations avec une grande variété d'interlocuteurs.
Article 57	2	2	Restitution de biens aux tiers de bonne foi ; création d'un fonds des 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 des Nations Unies contre la corruption

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

5. En ce qui concerne le dispositif ou les arrangements relatifs au recouvrement d'avoirs (art. 51), les États avaient généralement recours à deux approches divergentes pour établir le cadre législatif applicable. Plusieurs États avaient adopté un instrument législatif distinct ou spécifique. D'autres pouvaient, aux fins du recouvrement et de la restitution d'avoirs, appliquer diverses procédures prévues dans différentes lois internes, notamment dans les lois régissant la procédure pénale, l'entraide judiciaire, la lutte contre le blanchiment d'argent ou la lutte contre la corruption. Dans ces cas-là, 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.

6. La plupart des États ne subordonnaient pas la coopération aux fins de confiscation à l'existence d'un traité bilatéral ou multilatéral, mais pouvaient fournir une assistance judiciaire 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 contre la corruption ou les traités régionaux étaient directement applicables, ce qui permettait souvent l'application directe des dispositions automatiquement exécutoires. Certains États avaient connu des expériences concluantes en matière d'application directe de la Convention, y compris pour ce qui touchait à la restitution d'avoirs. Dans plusieurs États, la Convention pouvait servir de base légale à la coopération mais il fallait aussi que les États avec lesquels une telle coopération était possible soient désignés dans la législation interne, ce qui n'était parfois pas le cas de tous les États parties à la Convention. Deux États ayant la possibilité d'appliquer directement la Convention ont indiqué qu'ils rencontraient des difficultés dans la

pratique, faute d'une politique et de procédures nationales claires. Cinq États ont reçu des recommandations concernant l'application directe de la Convention ou l'inclusion de tous les États parties dans leurs régimes nationaux d'entraide judiciaire.

7. 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. Cinq États avaient déjà élaboré un guide sur le recouvrement d'avoirs ou étaient sur le point de le faire, et cinq 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 ces documents d'orientation a été considérée comme une bonne pratique pour faciliter le processus de recouvrement d'avoirs. En vue de renforcer les capacités internes, un État préparait un manuel de procédures internes exposant les étapes et la marche à suivre pour donner suite aux demandes de coopération internationale. Un État nommait dans d'autres pays des spécialistes chargés de donner des conseils dans les domaines de la justice pénale et du recouvrement d'avoirs et dépêchait des procureurs de liaison dans les pays prioritaires pour qu'ils prêtent assistance, notamment en matière d'entraide judiciaire.

8. Sur le plan institutionnel, les États parties recouraient à une approche soit centralisée, soit 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'appuyaient sur un dispositif institutionnel associant plusieurs organismes. Dans le second cas de figure, le chevauchement des mandats des différents organismes intervenant dans le recouvrement d'avoirs et le manque de coordination posaient des difficultés pratiques dans de nombreux États. Un pays avait constitué une équipe spécialisée afin d'aborder les questions de recouvrement d'avoirs de manière coordonnée et intégrée, ce qui a été considéré comme une bonne pratique.

9. 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 mentionnaient un nombre important d'expériences concluantes, certains ont indiqué n'avoir jamais reçu de demande dans ce domaine, alors que leurs juridictions disposaient de voies légales pour cela (voir sect. D ci-dessous pour plus d'informations). Huit États ont indiqué qu'ils n'avaient jamais formellement refusé d'accéder à une demande relative au recouvrement d'avoirs.

10. Pour ce qui est des tendances régionales, environ la moitié des États appartenant au Groupe des États d'Afrique, au Groupe des États d'Asie et du Pacifique et au Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, ainsi que l'ensemble de ceux du Groupe des États d'Europe orientale, ont reçu des recommandations qui portaient, notamment, sur l'amélioration des mesures relatives à la coopération internationale et au recouvrement d'avoirs et sur le renforcement des arrangements institutionnels et des capacités des praticiens dans ce domaine.

11. Presque tous les États examinés autorisaient la communication spontanée d'informations pouvant conduire à la formulation d'une demande en vertu du chapitre V de la Convention (art. 56). 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 d'entraide judiciaire ou sur la base de la Convention. Plusieurs États ont également mentionné des mémorandums d'accord conclus entre leurs services de renseignement financier et des homologues étrangers afin de communiquer spontanément des informations. Souvent, ces échanges d'informations étaient soumis à certaines conditions de confidentialité. Dans un État, les lignes directrices sur l'entraide judiciaire comprenaient des indications relatives à l'échange spontané d'informations. Dans des États dépourvus de dispositions législatives spécifiques sur la communication spontanée d'informations, l'usage était néanmoins de prêter assistance sans avoir reçu de demande préalable.

12. En plus de s'appuyer sur des dispositions spécifiques ou sur l'usage, il a été constaté que la communication d'informations se faisait par l'intermédiaire de réseaux ou plateformes de praticiens. La plupart des États autorisaient leurs services spécialisés à échanger des informations sans demande préalable en vertu de leur adhésion au Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, qui servait de cadre à l'échange sécurisé de renseignement financier. De plus, près de la moitié des États examinés pouvaient échanger spontanément des informations à travers les circuits utilisés par les services de détection et de répression ou par l'intermédiaire de réseaux consacrés au recouvrement d'avoirs. Pour le recouvrement d'avoirs, de façon générale, on s'en remettait aux circuits établis par 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, qui avaient largement contribué à faciliter les échanges d'informations. Néanmoins, dans un État, l'échange spontané d'informations n'était pas possible en raison de l'absence de base légale.

13. Un quart des États examinés ont reçu des recommandations sur l'échange spontané d'informations, en particulier concernant le renforcement des mesures qui permettent de divulguer spontanément des informations sur le produit des infractions visées par la Convention ou de partager ce type d'informations avec un plus grand nombre d'États étrangers.

14. Tous les États avaient ratifié des accords multilatéraux ou bilatéraux ou pris des dispositions pertinentes pour renforcer la coopération internationale instaurée en application du chapitre V (art. 59). Alors qu'un État avait conclu 160 traités bilatéraux en matière pénale, un autre n'avait encore conclu aucun traité ou accord bilatéral de ce type, ce qui a été considéré comme un problème. Un État a attiré 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 ont mentionné les mémorandums d'accord conclus entre certains organismes spécialisés, tels que les services de renseignement financier ou de lutte contre la corruption, et leurs homologues étrangers.

15. Plus d'un tiers des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, ainsi qu'environ un quart de ceux rattachés au Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, au Groupe des États d'Afrique et au Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, ont reçu des recommandations les incitant à conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou multilatéraux.

B. Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)²

16. Tous les États parties ont pris diverses mesures pour la prévention et la détection des transferts du produit du crime (art. 52). Leurs régimes de lutte contre le blanchiment d'argent faisaient largement appel à des approches axées sur les risques. Dans leurs lois contre le blanchiment d'argent ou dans d'autres textes législatifs relatifs à des questions financières, presque tous les États imposaient, à des degrés variés, des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 52. Un petit nombre d'États appliquaient également des sanctions administratives en cas de violation de ces obligations, ou des sanctions pénales dans certaines circonstances. De plus, à deux exceptions près, tous les États avaient pris des mesures pour déterminer l'identité des propriétaires effectifs, notamment lorsqu'il était question de fonds déposés sur de gros comptes, qui faisaient toujours l'objet d'une vigilance renforcée. Toutefois, dans la pratique, certains États avaient rencontré des difficultés à identifier les bénéficiaires effectifs,

² On pourra également se reporter aux informations pertinentes concernant l'application des articles 8 et 14, qui figurent dans le rapport thématique sur l'application du chapitre II (Mesures préventives) de la Convention (CAC/COSP/IRG/2020/3/Rev.1).

en particulier lorsqu'ils avaient été confrontés à des structures juridiques complexes. Certains États qui n'avaient pas défini la notion de « gros comptes » pouvaient aussi exercer une vigilance accrue à l'égard de la clientèle lorsque le risque de blanchiment d'argent était jugé plus élevé en raison du type de client impliqué, de la relation commerciale, du produit ou de l'opération.

17. 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 ont également fourni aux entités déclarantes des outils de contrôle pour leur permettre d'identifier les personnes politiquement exposées. 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, soit en excluant leurs propres citoyens de la définition des personnes politiquement exposées, soit en se basant sur une définition ou une liste n'incluant que les personnes politiquement exposées nationales. Cette seconde approche entraînait des difficultés à identifier les personnes politiquement exposées étrangères. L'existence de différentes approches peut s'expliquer par le fait que les États perçoivent différemment les risques associés aux personnes politiquement exposées, selon qu'elles sont nationales ou étrangères. 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 même pas élargir à ces personnes les mesures de surveillance accrue applicables aux personnes politiquement exposées.

18. La majorité des États parties avaient publié des orientations ou des lignes directrices pour inciter les entités déclarantes, notamment les institutions financières, à exercer une vigilance accrue (art. 52, par. 2). Ces lignes directrices émanaient généralement des autorités de surveillance financière, des services de renseignement financier ou des services de détection et de répression. Par ailleurs, un État a indiqué que son service de renseignement financier pouvait émettre des mandats imposant aux entités déclarantes d'assurer un suivi de leurs clients et, dans plusieurs autres 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. Néanmoins, plus d'un tiers des États parties, en particulier dans le Groupe des États d'Afrique et dans le Groupe des États d'Asie et du Pacifique, ont reçu des recommandations concernant la nécessité de notifier aux institutions financières l'identité des personnes physiques ou morales dont elles étaient censées surveiller plus strictement les comptes.

19. Dans tous les États parties, la législation prévoyait que les institutions financières tiennent des états adéquats des comptes et opérations (art. 52, par. 3), et ce pour des périodes qui, selon les États, allaient de 5 à 15 ans, ou même jusqu'à 25 ans, en fonction du caractère sensible des informations. Seuls quelques 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.

20. La plupart des États parties 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 (art. 52, par. 4). De nombreux États interdisaient à leurs institutions financières d'établir des relations avec ce type de banques écrans. Plus des deux tiers des États parties 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 correspondance bancaire qui permettraient que leurs comptes soient utilisés par des banques n'ayant pas de présence physique et n'étant pas affiliées à un groupe financier réglementé. Un plus grand nombre de recommandations ont été adressées aux États appartenant au Groupe des États d'Asie et du Pacifique et au Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.

21. La majorité des États disposaient de systèmes de divulgation de l'information financière pour certaines catégories d'agents publics (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 d'autres la limitaient aux dirigeants, aux ministres ou à d'autres hauts fonctionnaires. En outre, dans certains États, les déclarations d'avoirs étaient obligatoires pour les personnes occupant des postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption, en particulier celles qui étaient chargées des marchés publics, de la conclusion des contrats ou des finances. Dans un certain nombre d'États, la liste des personnes tenues de déclarer leurs avoirs incluait aussi les membres de la famille proche de certains agents publics, tels que les conjoints et les 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. Dans certains États, l'obligation de déclaration d'avoirs s'appliquait de la même manière aux biens et intérêts financiers étrangers alors que dans d'autres, les avoirs détenus à l'étrangers n'étaient pas pris en compte. Par ailleurs, certains États avaient opté pour un système de divulgation des intérêts, et non pas seulement des avoirs.

22. Des différences ont pu être observées quant à l'efficacité des systèmes de divulgation de l'information financière, en particulier concernant la fréquence et la vérification des déclarations d'avoirs. Certains États imposaient à leurs agents publics l'obligation de présenter une déclaration de situation financière périodiquement, à intervalles de quelques années, ainsi qu'au moment de quitter leurs fonctions, et d'autres exigeaient en plus qu'une telle déclaration soit établie immédiatement après leur entrée en fonction ou à chaque fois que se produisait un changement notable. La vérification des informations fournies se heurtait à certaines difficultés, liées notamment à l'absence d'un régime complet de vérification, à l'absence de systèmes de déclaration en ligne, à l'insuffisance des ressources et au manque de moyens. 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 ou de fausse déclaration, moins de la moitié des États prévoyaient des sanctions, par exemple des amendes, des retenues sur salaire, le prélèvement d'impôts sur les éléments non déclarés ou des peines d'emprisonnement. En outre, l'application des sanctions prévues s'avérait difficile dans la pratique, en particulier lorsqu'il n'existait pas de système efficace de vérification ou de notification.

23. Dans l'application de cette disposition, une autre différence constatée entre les États concernait les conditions d'accès du public aux déclarations d'avoirs. Par exemple, certains États exigeaient que ces déclarations soient remises sur support papier et restent scellées, à moins qu'une enquête pénale soit ouverte. Un État a expliqué que lorsqu'une nouvelle déclaration était présentée, la précédente n'était pas conservée. Dans un petit nombre d'États, les déclarations étaient en partie accessibles au public, sous forme de récapitulatif ou par l'intermédiaire d'un registre public, tandis que dans d'autres elles ne pouvaient être consultées que par les services de détection et de répression, ou bien uniquement sur demande ou sous réserve d'approbation. Ainsi, dans deux États, les déclarations n'étaient pas disponibles en ligne mais pouvaient être consultées auprès de la cour constitutionnelle, ou sur demande. Un autre État permettait à tout citoyen de consulter les informations disponibles si une plainte de bonne foi était déposée auprès du commissaire à l'éthique, et moyennant le paiement de droits d'accès. Deux États ne rendaient publiques que les déclarations établies par de hauts fonctionnaires, tels que le Président et le Vice-Président.

24. Seuls quelques États pouvaient partager ce type d'informations avec les autorités compétentes d'autres États parties lorsque celles-ci en avaient besoin pour enquêter sur le produit d'infractions de corruption, le réclamer et le recouvrer. À cet égard, un État prévoyait que l'agent public concerné devait être informé de l'identité de la personne sollicitant les informations et qu'un délai de 14 jours devait lui être

accordé pour faire opposition ; deux autres États ont indiqué que les informations figurant dans les déclarations 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.

25. Pour ce qui est des différences entre les régions, des difficultés ont été relevées dans tous les États du Groupe des États d'Europe orientale, et dans environ la moitié des États appartenant aux autres groupes régionaux. Seules deux bonnes pratiques ont été recensées : une dans un État du Groupe des États d'Afrique et une dans un État du Groupe des États d'Asie et du Pacifique.

26. Un nombre limité 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 l'application de cette disposition soit rendue obligatoire par la législation dans certains États, elle s'avérait assez difficile à assurer dans la pratique. 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, tandis qu'un autre État interdisait aux agents publics d'ouvrir, de détenir ou de contrôler un compte bancaire à l'étranger sans l'accord de la commission de lutte contre la corruption. La plupart des États ont reçu des recommandations concernant l'application de cette disposition.

27. Pour ce qui est des tendances régionales, des difficultés relatives à l'application de cette disposition ont été observées dans tous les États parties appartenant au Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, et dans la moitié de ceux appartenant aux autres groupes régionaux.

Encadré

La plus grande partie des bonnes pratiques recensées concernaient l'article 52

La création d'un registre de la propriété effective dans un certain nombre d'États, en particulier parmi les États membres de l'Union européenne, a été considérée comme une bonne pratique, et le fait que certains États du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Europe orientale aient décidé d'inclure à la fois leurs propres citoyens et les personnes étrangères dans la définition des personnes politiquement exposées a également été salué. Par ailleurs, une bonne pratique a été observée dans un pays où les agents publics étaient tenus, en vertu de la loi anticorruption, de présenter à l'organisme de lutte contre la corruption des déclarations de patrimoine accompagnées de documents prouvant l'existence réelle des actifs et des passifs déclarés, y compris un avis d'impôt sur le revenu auquel une personne physique avait été soumise pour l'année fiscale écoulée.

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). Ces services étaient généralement autonomes et indépendants et, dans plus des trois quarts des États, ils étaient membres du Groupe Egmont. Sur les 10 États dont les services de renseignement financier n'avaient pas intégré le Groupe Egmont, sept appartenaient au Groupe des États d'Afrique. Diverses difficultés ont également été signalées, en particulier au sein du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, notamment l'allocation inadéquate des ressources et les moyens limités des services de renseignement financier, ainsi qu'un manque de coordination interne et de coopération internationale.

29. Les fonctions exercées par les services de renseignement financier différaient quelque peu d'un pays à l'autre. Certains de ces services disposaient de mandats couvrant à la fois des aspects administratifs et la conduite d'enquêtes, tandis que d'autres s'acquittaient essentiellement de fonctions administratives. À cet égard, un

État a indiqué que son service de renseignement financier était établi au sein de l'agence nationale de lutte contre la criminalité et que le personnel accrédité des services de détection et de répression avait un accès direct à la base de données consacrée aux signalements d'opérations suspectes. Par ailleurs, dans certains États parties, les services de renseignement financier étaient habilités à prendre des mesures conservatoires en cas d'urgence, par exemple à geler des avoirs ou à 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. Des recommandations ont été formulées dans un certain nombre de cas où les services de renseignement financier ne disposaient pas de ce type de pouvoirs.

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 (articles 53, 54 et 55)

30. Dans presque tous les États examinés, les États étrangers avaient la possibilité d'engager une action civile pour faire valoir un droit de propriété sur des biens [art. 53 a)]. Dans la plupart des États, il était possible d'obtenir une réparation ou des dommages-intérêts pour un préjudice lié à une infraction visée par la Convention [art. 53 b)] en engageant une action civile, tandis que dans certains autres, la reconnaissance d'un droit de propriété légitime antérieur ou la décision d'indemnisation pouvait intervenir dans le cadre d'une procédure pénale. Plusieurs États prévoyaient la possibilité que les demandes civiles soient déposées au pénal ou que des actions civiles soient jointes à des procédures pénales en cours. Un sixième des États du Groupe des États d'Afrique et deux tiers des États du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ont indiqué que des États étrangers avaient engagé une action civile devant leurs juridictions, et deux États du Groupe des États d'Afrique avaient explicitement établi leur compétence concernant les actions civiles que des États parties à la Convention pouvaient tenter en vue d'obtenir une réparation ou de voir reconnaître un droit de propriété sur des biens acquis grâce à des actes de corruption.

31. Dans de nombreux États, la législation reconnaissait la qualité pour agir (*locus standi*) aux personnes morales, dont la définition incluait les États. Un État limitait la qualité pour agir aux personnes, organisations ou entités étrangères, n'accordant pas aux États la possibilité d'intenter une action civile. Pour leur part, les États étrangers pouvaient être considérés comme des victimes et, à ce titre, faire valoir leurs droits dans le cadre de procédures pénales. 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 deux États ne prévoyaient pas la possibilité pour les États étrangers de demander une réparation ou des dommages-intérêts ; dans l'un d'entre eux, le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État ne pouvait pas non plus être reconnu.

32. 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)]. Dans un État, l'article 53 c) n'avait pas été appliqué et, dans un autre, une

législation nationale existait sur ce point mais ne s'appliquait pas aux États étrangers. En raison de l'absence 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. L'un des États qui avaient décrit des mécanismes spécifiques permettant de reconnaître la validité des demandes émanant d'États étrangers autorisait, quand le droit de propriété ne faisait aucun doute, la restitution aux victimes 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. Dans un autre État, 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. Un État permettait non seulement aux victimes, mais aussi à leurs représentants et à leurs héritiers, d'engager des procédures pénales en vue de faire reconnaître leur droit de propriété légitime. 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 ; l'un de ces États a déclaré qu'une réforme législative était en cours pour remédier à cette lacune.

33. Seuls quelques États ont décrit des moyens spécifiquement prévus pour notifier 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. Dans un État, quand le propriétaire d'un bien était inconnu ou introuvable, un avis devait être publié dans deux quotidiens à grand tirage afin de localiser les éventuels tiers de bonne foi. Quatre États 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.

34. Seuls deux États du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États et un tiers des États du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont reçu des recommandations relatives à l'article 53, mais il a été recommandé à deux tiers des États du Groupe des États d'Europe orientale et du Groupe des États d'Afrique, ainsi qu'aux trois quarts des États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, de préciser dans la loi, ou de faire appliquer dans la pratique, les mécanismes de recouvrement permettant aux parties lésées de faire valoir un droit de propriété sur des biens et de se voir accorder une réparation ou des dommages-intérêts pour préjudices au moyen d'une procédure interne, ou d'adopter des mesures permettant que le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État soit reconnu lors de la procédure de confiscation.

35. La majorité des États avaient pris des mesures pour permettre la confiscation en l'absence de condamnation pénale [art. 54, par. 1 c)], soit à titre de confiscation *in rem* dans le cadre de procédures pénales, soit dans le cadre de procédures de confiscation civile, ces dernières ayant pour avantage d'être moins exigeantes en ce qui concerne la charge de la preuve. 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.

36. Les scénarios autorisant la confiscation sans condamnation allaient du décès ou de la fuite du défendeur, voire parfois la simple absence de la personne en cause ou le fait que son identité soit inconnue, à des descriptions très larges telles que « autres cas appropriés », « toute autre raison » ou « motifs valables » de confiscation. Un État 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 ». Dans cet État, une procédure de confiscation pouvait être engagée même après le décès d'un suspect, les héritiers des biens considérés ne bénéficiant pas des droits relatifs à la 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, un État 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 l'accusé de démontrer l'origine légitime de ces avoirs. De façon similaire, un État autorisait la confiscation des avoirs dont l'origine était inexpliquée et qui, de l'avis d'un tribunal, avaient été acquis grâce à des actes de corruption ou de criminalité économique, et un autre État permettait à sa commission 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.

37. Presque un quart des États parties n'avaient pas mis en place de mécanismes de confiscation sans condamnation, et quatre États limitaient ce type de confiscation au produit et aux instruments d'« activités liées à la grande criminalité », ou à des cas de blanchiment d'argent ou d'enrichissement illicite. Il a été recommandé à la moitié des États du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, aux trois quarts des États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, à un État du Groupe des États d'Europe orientale 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.

38. En ce qui concerne le paragraphe 2 c) de l'article 54, et bien que cela dépasse le cadre des examens du deuxième cycle, plusieurs États ont rendu compte des mesures mises en place en matière de gestion des avoirs saisis. Les approches différaient. Dans certains cas, c'étaient les services de détection et de répression, les autorités fiscales ou les autorités financières qui assuraient la gestion, la conservation, la vente ou l'utilisation des avoirs saisis et confisqués ; dans d'autres, il existait des organismes ou des services spécialisés dans la gestion des avoirs³. Un État incluait explicitement, dans les compétences de l'organisme concerné, la gestion des biens saisis ou confisqués dans le cadre de la coopération internationale, et un autre avait confié à une seule et même institution la prestation de l'entraide judiciaire aux fins du recouvrement d'avoirs et la gestion des avoirs saisis. En outre, dans le cadre de la gestion des avoirs, un État prévoyait expressément une évaluation de la qualité des actifs ainsi que l'établissement des mesures nécessaires à leur conservation, telles que mises en vente, investissements ou placement du produit des infractions sur un fonds d'affectation spéciale. Deux États ont fait part de difficultés pratiques et budgétaires, tandis que dans un autre État, le service du parquet spécialisé dans la gestion des biens était confronté à des difficultés liées à la portée limitée de ses compétences, qui ne couvraient que les affaires de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Trois États du Groupe des États d'Afrique avaient la possibilité de nommer un fiduciaire, un gérant d'actifs ou un curateur aux biens chargé de conserver et de protéger les biens et d'en préserver la valeur, y compris en s'engageant dans d'éventuelles procédures civiles relatives aux biens qui leur étaient confiés, en veillant à ce que ces biens soit convenablement assurés ou en prenant soin d'une entreprise ou d'un commerce saisi ou confisqué, ainsi que de ses employés. Certains États étaient dotés de réglementations régissant la vente ou la disposition des biens périssables, et un État autorisait aussi la vente des biens si les coûts qu'impliquaient leur conservation excédaient leur valeur.

³ Pour un aperçu des informations recueillies dans le cadre du premier cycle d'examen en ce qui concerne la gestion des biens, voir *État de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption : incrimination, détection et répression, et coopération internationale*, 2^e édition (Vienne, 2017), p. 140 à 143.

39. Il a été recommandé à environ la moitié des États appartenant au Groupe des États d’Afrique, au Groupe des États d’Asie et du Pacifique et au Groupe des États d’Amérique latine et des Caraïbes de mettre en place des mécanismes de conservation des biens dans l’attente de leur confiscation, ou de renforcer les mécanismes existants. Au moment de l’examen, un État du Groupe des États d’Afrique et deux États du Groupe des États d’Asie et du Pacifique envisageaient la création d’un bureau central de gestion des avoirs.

40. Si plusieurs États ont indiqué n’avoir jamais reçu de l’étranger une quelconque demande concernant l’exécution d’une décision de confiscation, la majorité des États avaient la possibilité de donner effet à une décision de confiscation rendue par un tribunal d’un autre État partie [art. 54, par. 1 a)]. La grande majorité des États, toutes régions confondues, 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. Au sein de l’Union européenne, les États membres devaient mutuellement reconnaître et exécuter sans autres formalités les décisions de gel et de confiscation. Trois États du Groupe des États d’Afrique et trois États du Groupe des États d’Europe occidentale et autres États autorisaient également l’exécution directe des décisions étrangères de confiscation sans condamnation. Un État, 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. Quatre États ne pouvaient faire exécuter les décisions étrangères de confiscation, y compris celles prononcées en l’absence de condamnation, que si elles étaient liées à des affaires de blanchiment d’argent et, dans le cas d’un État, à des infractions principales. L’un de ces États pouvait en revanche, dans tous les autres cas, faire en sorte qu’une décision interne soit rendue. 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. L’un de ces deux États 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, tandis que l’autre avait annoncé que des modifications allaient être apportées à sa législation pour permettre l’exécution des décisions étrangères portant sur d’autres infractions.

41. Trois États parties ne pouvaient pas exécuter les décisions étrangères de confiscation, ni directement ni par l’intermédiaire d’autorités nationales susceptibles de leur donner effet, et il fallait qu’une décision de confiscation soit rendue au niveau national. Un État avait la possibilité soit d’exécuter directement une décision étrangère, soit d’obtenir une décision nationale fondée sur la demande de confiscation étrangère. Dans deux États 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 l’un de ces États, il était alors possible de procéder dans les 24 heures à une perquisition, à une saisie ou même à une confiscation. Dans la plupart des États, la confiscation des biens était possible dans le cadre d’un jugement visant une infraction de blanchiment d’argent, quelle que soit l’origine des biens en question.

42. Des recommandations concernant la capacité de donner effet aux décisions étrangères ont été adressées à 10 États, afin qu’ils ne limitent pas cette capacité à certaines infractions principales ou qu’ils envisagent de l’étendre aux décisions rendues sans condamnation.

43. La plupart des États pouvaient faire exécuter des décisions de gel ou de saisie rendues par un tribunal étranger, ou parfois même par une autre autorité compétente, ou pouvaient geler ou saisir des avoirs à la demande d’un autre État. L’exécution de telles décisions était possible soit de manière directe, ce qui exigeait parfois qu’une

décision interne d'*exequatur* reconnaisse la force exécutoire de la décision étrangère selon les normes nationales en matière de preuve, soit de manière indirecte par l'adoption d'une décision interne appropriée [art. 54, par. 2 a) et b)]. 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 ; en outre, l'un d'entre eux ne pouvait donner effet à ce type de décisions que si elles émanaient de certains pays déterminés. Un autre État limitait la coopération aux demandes relevant de sa loi de lutte contre le blanchiment d'argent, et un État conditionnait son assistance à la délivrance d'un mandat de perquisition. Dans quelques États, 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.

44. Cinq États pouvaient prendre au niveau national des décisions de gel de leur propre initiative, sans aucune demande ou décision étrangère, parfois en se fondant uniquement sur des informations diffusées par les médias, ou sur la base d'une arrestation ou d'une inculpation intervenue à l'étranger. Dans un État, pour lequel une demande étrangère de saisie présentée par voie électronique suffisait, le service de renseignement financier avait le pouvoir d'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 étaient autorisés à geler ou à saisir des biens pour une durée maximale de 14 jours sans décision de justice. Dans un autre État, 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.

45. 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. Dans plusieurs États, l'ensemble des mesures et actions applicables aux procédures pénales internes, y compris celles relatives à la localisation, au gel, à la saisie et à la confiscation de biens, pouvaient également servir dans le cadre de la coopération internationale.

46. Au titre du paragraphe 2 de l'article 54 et des paragraphes 1 et 2 de l'article 55, il a été recommandé à 16 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.

47. Bien que la plupart des États disposent de réglementations visant à faciliter l'exécution des demandes d'entraide judiciaire à des 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 à ce jour 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. Un des États ayant reçu des demandes a fait savoir qu'au cours d'une enquête préliminaire fondée sur une simple demande informelle, des biens susceptibles d'appartenir à la personne mise en cause avaient été découverts dans deux autres États, et il a précisé que ces informations avaient été communiquées à l'État partie requérant. Un État a décrit la coopération fructueuse mise en œuvre avec un autre État partie, par des moyens de communication informels incluant courriers électroniques et échanges téléphoniques, qui avait abouti à la confiscation d'avoirs dans l'État requis.

48. 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 et 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. Deux États exigeaient que soit fournie une déclaration spécifiant les mesures prises par l'État partie requérant pour informer dûment les tiers de bonne foi et garantir une procédure régulière, tandis qu'un autre se réservait le droit d'entendre la personne condamnée dans l'affaire faisant l'objet de la demande. Deux États exigeaient que la demande soit traduite dans l'une de leurs langues officielles, et l'un des deux imposait également que la traduction soit certifiée par un traducteur judiciaire assermenté. Pour un autre État, les demandes et la documentation connexe pouvaient être présentées aussi bien dans la langue de la partie requérante que dans celle de la partie requise.

49. Tous les États, sauf trois, ont énuméré les motifs pour lesquels ils pouvaient refuser les demandes d'entraide judiciaire qui leur étaient adressées (art. 55, par. 4 et 7). De nombreux États pouvaient fournir une assistance quelle que soit la valeur des biens visés tandis que pour d'autres, la valeur minimale des biens ou l'imposition d'une charge excessive au regard des ressources de l'État requis pouvaient constituer des motifs de refus. Un État donnait suite aux demandes même si les biens visés avaient une valeur minimale, mais il imposait en contrepartie des conditions supplémentaires concernant les frais à la charge de l'État requérant. 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. Deux États du Groupe des États d'Afrique et deux du Groupe des États d'Asie et du Pacifique ont indiqué n'avoir jamais refusé une quelconque demande de coopération relative au recouvrement d'avoirs. Un État a expliqué que lorsque 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, alors que dans un autre État, la demande était rejetée si les informations requises n'étaient pas reçues dans les délais fixés.

50. Parmi les autres causes de refus mentionnées figuraient l'incapacité de l'État requis à mener des poursuites relatives à l'infraction principale, 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. D'autres motifs évoqués 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 ; l'imposition d'une charge excessive au regard des ressources de l'État requis ; un risque potentiel pour la sécurité d'une personne, quelle qu'elle soit ; 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 sexe, de la religion, de la nationalité ou des opinions politiques d'une personne. La violation du principe *ne 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 donner suite à une demande si les conditions dans lesquelles la décision étrangère avait été rendue n'offraient pas les garanties suffisantes en matière de respect des droits de la défense, et un autre 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 de la personne ou de l'état de droit.

51. À huit exceptions près, tous les États ont indiqué que des consultations étaient engagées avec l'État partie 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 (art. 55, par. 8). À cet égard, les États pouvaient s'appuyer sur une législation particulière, appliquer directement la Convention ou, comme c'était le cas pour 12 États, engager des consultations en vertu de la pratique établie, en se fondant par exemple sur une politique consistant à accorder toute l'assistance possible. Il a été recommandé à ces 12 États de modifier leur législation sur ce point.

52. Dans les États où la Convention était directement applicable, les autorités considéraient que la tenue de consultations était impérative. Deux autres États incluaient dans tous leurs traités bilatéraux des dispositions relatives à la tenue de consultations, et l'un d'eux garantissait de telles consultations y compris lorsque les circonstances permettaient de rejeter la demande. Dans deux des États ayant indiqué que la tenue de consultations n'était ni obligatoire ni habituelle, il était d'usage d'informer l'État requérant avant la levée de toute mesure conservatoire. Un autre État 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. Ce même État organisait régulièrement des réunions officielles et informelles avec les représentants diplomatiques des États requérants afin d'aborder les questions relatives aux demandes d'entraide judiciaire qui avaient été soumises. Quelques États encourageaient les autorités étrangères à leur adresser un projet de demande avant de présenter une demande officielle, afin qu'il puissent vérifier que toutes les informations requises étaient fournies. Un État partie a fait savoir qu'il s'était entretenu pendant plusieurs mois avec un de ses homologues au sujet de la forme et du contenu d'une décision, et que ces discussions avaient permis l'enregistrement de la décision en question. Un État profitait des réunions de hauts fonctionnaires organisées avec des États de la même région pour mener des discussions et assurer la coordination, tandis qu'un autre 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)

53. 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 n'avoir enregistré aucun cas de restitution jusqu'à présent, généralement parce qu'ils n'avaient ni reçu ni formulé de demandes en la matière.

54. La plupart des États avaient mis en place des dispositions relatives à la restitution ou à la disposition des avoirs, même si dans certains d'entre eux le recouvrement d'avoirs n'était prévu que pour certaines infractions, dans le cadre de procédures étroitement définies, ou à la discrétion du ministre concerné. Dans un État, les avoirs confisqués ne pouvaient être restitués qu'en vertu d'un traité ou d'un arrangement bilatéral, faute de quoi ils étaient conservés. Seuls trois États disposaient d'une base légale pour procéder à la restitution des biens saisis. 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 que les avoirs saisis puissent être restitués ; pour le troisième de ces États, la procédure prévue pour la restitution des avoirs confisqués n'a pas pu être précisée. Dans plusieurs États, les biens confisqués pouvaient être restitués par application directe de la Convention, tandis que les bases légales internes de la coopération internationale en matière pénale pouvaient être trouvées dans les lois relatives à l'entraide judiciaire, à la procédure pénale ou au produit du crime, ou parfois dans les lois de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme. 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.

55. Dans la plupart des États, les avoirs confisqués devenaient la propriété de l'État mais pouvaient ensuite être restitués à l'État requérant (art. 57, par. 2 et 3). Dans tous

les États sauf deux, 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). Un État 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. Un autre prévoyait 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. Dans deux États, la législation disposait que les articles saisis devaient être restitués à ceux qui en avaient été dépossédés du fait d'une infraction. L'un de ces États avait mis en place des dispositions relatives aux paiements à effectuer, à partir d'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. Un autre État exigeait que les parties lésées soient indemnisées 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.

56. Dans la plupart des États, la législation prévoyait la possibilité de conclure des accords de partage des avoirs confisqués, ainsi que des mécanismes d'indemnisation des victimes et de protection des tiers de bonne foi, mais aucune législation nationale n'envisageait la restitution impérative et inconditionnelle des avoirs dans les cas de soustraction de fonds publics ou de blanchiment de fonds publics soustraits [art. 57, par. 3 a)]. 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 de l'article 57 avait force exécutoire en la matière. Un État, 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 permanents ou ponctuels ; cependant, en matière de réparation, les autorités suivaient des principes qui aidaient à déterminer dans quels cas il convenait d'indemniser des victimes d'infractions économiques dans d'autres pays, et dans quels cas il était nécessaire d'agir rapidement pour restituer des fonds aux pays, aux entreprises ou aux personnes lésés. 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 État du groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes avait conclu avec quatre autres États des traités bilatéraux selon lesquels les avoirs recouvrés devaient être partagés à parts égales.

57. Tous les États du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes et du Groupe des États d'Europe orientale, environ deux tiers de ceux du Groupe des États d'Afrique et du Groupe des États d'Asie et du Pacifique, et un quart 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.

58. La plupart des États parties pouvaient déduire des dépenses raisonnables engagées pour les enquêtes, poursuites ou procédures judiciaires ayant abouti à la restitution ou à la disposition des biens confisqués (art. 57, par. 4). Alors qu'un État prévoyait qu'une partie des avoirs confisqués reste en sa possession et que le partage des biens n'était possible que lorsque le recouvrement résultait d'une coopération judiciaire, plusieurs États restituaient généralement les avoirs dans leur intégralité, sans procéder à aucune déduction. Deux États ont indiqué qu'une déduction des dépenses engagées n'était envisagée que pour des cas exceptionnels ; dans l'un de ces États, jusqu'à présent, les avoirs avaient toujours été restitués intégralement, tandis que l'autre négociait le montant des dépenses importantes ou extraordinaires avec l'État requérant.

59. La plupart des États parties 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). Un État 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.

IV. Perspectives

60. Le présent rapport se fonde sur l'analyse de 44 examens de pays ayant été menés à terme et sur les informations plus détaillées fournies dans les rapports d'examen de pays. Les données supplémentaires qui seront progressivement apportées à l'issue des examens de pays permettront d'élaborer une analyse plus complète des tendances et de faire ressortir de nouvelles nuances dans les prochains rapports thématiques et additifs régionaux, de manière à ce que le Groupe d'examen de l'application soit tenu informé des succès obtenus et des difficultés rencontrées au cours des examens.
