



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

Distr. générale
12 mars 2013
Français
Original: anglais

Groupe d'examen de l'application

Quatrième session

Vienne, 27-31 mai 2013

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

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

Application, à l'échelle régionale, du chapitre III (Incrimination, détection et répression) de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Rapport établi par le Secrétariat

Résumé

Le présent rapport contient des informations, organisées par régions, qui complètent les rapports thématiques sur l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC/COSP/IRG/2013/6 à 9).

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



I. Introduction, contenu et structure du rapport

1. Dans sa résolution 3/1, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a adopté les termes de référence du Mécanisme d'examen figurant en annexe à la résolution, ainsi que le projet de lignes directrices à l'usage des experts gouvernementaux et du secrétariat pour la conduite des examens de pays et le projet d'esquisse des rapports d'examen de pays figurant dans l'appendice de l'annexe, établis sous leur forme définitive par le Groupe d'examen de l'application à sa première session, tenue à Vienne du 28 juin au 2 juillet 2010.

2. Conformément aux paragraphes 35 et 44 des termes de référence du Mécanisme d'examen, des rapports thématiques sur l'application ont été établis en vue de compiler les informations les plus courantes et pertinentes sur les succès obtenus, les bonnes pratiques adoptées, les problèmes rencontrés, les observations et les besoins d'assistance technique figurant dans les rapports d'examen de pays, organisées par thèmes, pour les communiquer au Groupe d'examen de l'application, qui les utilisera comme base pour ses travaux d'analyse.

3. Le présent rapport contient des informations, organisées par régions, qui complètent les rapports thématiques sur l'application des chapitres III (Incrimination, détection et répression) et IV (Coopération internationale) de la Convention des Nations Unies contre la corruption, contenus dans les documents CAC/COSP/IRG/2013/6 à 9, en particulier sur l'application de certaines dispositions du chapitre III relatif à l'incrimination, la détection et la répression.

4. Ce rapport régional se fonde sur les informations figurant dans les rapports d'examen des 34 États parties examinés au cours des première et deuxième années du premier cycle du Mécanisme d'examen dont les rapports d'examen étaient achevés ou étaient sur le point de l'être au moment de son élaboration¹.

II. Application de certaines dispositions du chapitre III (Incrimination, détection et répression), par région

5. Deux thèmes du rapport thématique sur l'application ont été initialement sélectionnés pour être analysés plus avant au niveau régional: immunités et privilèges de juridiction des agents publics (paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention) et enrichissement illicite (article 20 de la Convention). Les thèmes couverts sont ceux pour lesquels on a observé des nuances régionales, des bonnes pratiques et des difficultés d'application et pour lesquels des données suffisantes étaient disponibles dans les rapports d'examen de pays pour pouvoir analyser les tendances régionales. D'autres thèmes seront pris en compte dans des rapports régionaux à mesure que d'autres examens seront achevés et que des données supplémentaires seront disponibles. Les États d'Amérique latine et des Caraïbes seront par ailleurs traités ultérieurement, car pour cette région, seuls deux rapports d'examen de pays avaient été achevés au moment de la rédaction du présent rapport.

¹ Les présentes données proviennent des examens de pays effectués au 4 mars 2013.

A. Application du paragraphe 2 de l'article 30 (immunités et privilèges de juridiction accordés aux agents publics dans l'exercice de leurs fonctions)

États d'Afrique

6. Dans les six États d'Afrique couverts par le rapport thématique sur l'application, les immunités accordées aux agents publics étaient relativement clairement définies et limitées à certaines catégories de personnes. Par exemple, dans un État partie, en vertu de la Constitution, l'immunité de poursuites pénales était accordée uniquement au Président pour des actes ou des omissions commis pendant la durée de son mandat ou dans l'exercice de ses fonctions. L'immunité se poursuivait en outre après la cessation de service pour des actes commis par le Président à titre personnel pendant la durée de son mandat, sauf si une résolution parlementaire disposait du contraire. Dans un cas, un ancien Président avait été acquitté en vertu de ladite loi. En outre, les députés et les agents du système judiciaire jouissaient d'une immunité fonctionnelle pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles. De même, dans un autre État partie, la Constitution octroyait uniquement l'immunité au Président, qui était à l'abri de toute poursuite devant un tribunal pendant son mandat. Dans deux États, on a constaté l'absence d'immunité: dans un cas, compte tenu des amendements récents apportés à la Constitution, en vertu desquels les députés et les magistrats ne jouissaient plus de l'immunité et étaient pénalement responsables devant les tribunaux pour les infractions ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions; dans un autre cas, où il n'y avait pas d'immunité pour les agents publics, y compris le chef de l'État et les ministres ou les fonctionnaires, qui pourraient tous faire l'objet d'enquêtes et être poursuivis pénalement. Dans deux pays, des protections limitées existaient pour les procureurs et les agents de répression, qui étaient par ailleurs liés par leurs codes de conduite respectifs.

7. En ce qui concerne les procédures de suspension ou de levée de l'immunité, seuls deux États parties de la région avaient mis en place des mécanismes pertinents. Dans un pays, les députés jouissaient de l'immunité de fonction, qui pouvait être levée en cas de "preuve concrète et suffisante" d'infractions liées à la corruption. Alors que l'immunité avait été levée dans plusieurs cas d'infractions non liées à la corruption, dans la pratique, le Parlement avait à plusieurs reprises décidé de ne pas suspendre l'immunité de députés. Dans un autre pays, l'immunité devait être levée par le Parlement pour pouvoir poursuivre les députés et les sénateurs, sauf en cas de flagrant délit. Pour pouvoir engager des poursuites contre le Président et les membres du Gouvernement, une majorité des quatre cinquièmes était requise au Parlement, tandis que dans le cas des magistrats, le Procureur général pouvait engager des poursuites sur ordre du Ministre de la justice.

États d'Asie et du Pacifique

8. La situation dans les 10 États d'Asie et du Pacifique était variée. Les agents publics jouissaient soit d'immunités particulières qui pouvaient être levées ou suspendues dans certaines circonstances, ou, dans deux cas, ne jouissaient d'aucune immunité. La plupart des pays de la région qui accordaient l'immunité aux agents publics avaient mis en place des procédures permettant de les suspendre. Dans un État partie, par exemple, le Président, les juges et les hauts fonctionnaires du Bureau

du Procureur, ainsi que l'ensemble des ministres et des députés jouissaient de l'immunité d'enquête pour les infractions de corruption. L'imposition et la suspension de l'immunité étaient régies par les lois habilitantes pertinentes. Les députés, par exemple, ne pouvaient pas faire l'objet d'enquêtes ou être tenus pour responsables à moins que leur immunité ait été suspendue, ce qui pouvait être fait pour des infractions commises avant l'octroi des protections. Les juges ne pouvaient pas enquêter sans l'autorisation du Président, sauf en cas de flagrant délit (lorsque la personne était interpellée pendant la commission de l'acte ou sur le lieu de l'infraction, avec des preuves), et les procureurs ne pouvaient faire l'objet d'enquêtes sans l'autorisation du Procureur général, qui, ainsi que ses adjoints, ne pouvaient faire l'objet d'enquêtes sans l'autorisation du Président, sauf en cas de flagrant délit. Les demandes de suspension de l'immunité étaient fréquemment retardées et certaines affaires de corruption pour lesquelles il y avait des motifs raisonnables d'enquêter sur des députés avaient été suspendues. De même, dans un autre État partie, les employés de la fonction publique et les députés avaient obtenu certains privilèges et immunités dans l'exercice de leurs fonctions officielles en vertu de diverses lois. L'immunité de ces fonctionnaires pouvait être levée par un vote majoritaire du Parlement ou en cas de flagrant délit de commission d'un acte criminel. Des cas présumés de corruption impliquant des agents publics pouvaient conduire à la formation d'une commission d'enquête, qui pouvait recommander l'instauration d'une procédure pénale si l'acte était considéré comme constituant une infraction pénale. Aucune mesure punitive ne pouvait être prise à l'encontre des membres de l'appareil judiciaire sans l'autorisation du Ministre de la justice. Dans un troisième État partie, la loi octroyait également l'immunité à un certain nombre de hauts fonctionnaires et de députés, au sujet desquels des enquêtes ne pouvaient être menées qu'avec l'approbation écrite du Président dans des cas autres que les infractions de corruption. Dans cet État, la commission anticorruption n'était toutefois pas tenue de demander l'autorisation pour mener des enquêtes sur certaines catégories de hauts fonctionnaires. Dans un quatrième État, il n'y avait pas d'immunité générale pour les agents publics. Cependant, la Constitution et les lois régissant l'appareil judiciaire et le Parlement accordaient l'immunité de poursuites aux députés, aux magistrats et aux dirigeants politiques, respectivement. Les personnes prises en flagrant délit d'infraction perdaient automatiquement leur immunité, mais pour pouvoir mener une enquête ou procéder à des poursuites, l'immunité devait être levée par une demande adressée au tribunal par le Bureau du Procureur. Par ailleurs, l'immunité d'enquête, de poursuite ou de procès pouvait être accordée à certains agents publics, notamment à des députés et des ministres, pour empêcher que des enquêtes ou des procédures juridiques ne soient engagées à leur encontre sans l'accord du Parlement. Il en allait de même pour le Ministère public et les juges, dont la responsabilité pénale n'était autorisée qu'avec le consentement d'un haut conseil de juges, suite à une demande formulée par le Ministère public. Dans plusieurs cas, l'immunité des députés avait été levée et des accusations avaient été portées contre eux, ainsi que contre d'anciens ministres, qui avaient été tenus de rendre des comptes devant un procès des ministres. Dans un État partie, conformément au code de procédure pénale, les enquêtes, poursuites ou jugements relatifs à des infractions impliquant des juges et des agents publics pour des infractions commises pendant l'exercice de leurs fonctions officielles étaient seulement possibles avec l'approbation préalable du Gouvernement, qui pouvait déterminer par qui, dans quel tribunal et de quelle manière ces poursuites devaient être conduites. Dans un État, dans le cas où le Président ou les membres du

Gouvernement étaient accusés d'une infraction pénale passible de plus de deux ans d'emprisonnement, ils étaient suspendus de leurs fonctions afin de permettre l'exercice des poursuites et si la peine encourue était inférieure à deux ans d'emprisonnement, la suspension des fonctions était subordonnée à un vote du Parlement.

9. Dans un État, des immunités constitutionnelles plus vastes étaient accordées à toute personne agissant au nom ou sous l'autorité du Chef d'État, qui ne pouvait faire l'objet d'aucune procédure devant un tribunal pour tout acte commis ou omis dans l'exercice de ses fonctions. En revanche, dans deux États, aucune immunité n'était accordée à un agent public ou élu à quelque niveau que ce soit en raison de sa position.

États d'Europe orientale

10. Dans les neuf pays d'Europe orientale, le Président et les députés, en général, et, dans la plupart des cas, les juges, jouissaient d'immunités qui pouvaient être levées ou suspendues par le Parlement. Par exemple, dans un État partie, l'immunité de poursuite était accordée en vertu de la Constitution au Président, aux députés, aux membres du Gouvernement, au Vérificateur général des comptes et aux membres du système judiciaire. Les immunités des quatre premières catégories de personnes et des juges de la Cour suprême ne pouvaient être levées sans le consentement d'une majorité simple au Parlement, et des procédures pénales ne pouvaient être engagées contre un magistrat ordinaire sans le consentement du Président. De même, dans un deuxième État, l'immunité de poursuite était accordée par la Constitution au Président, aux membres du Parlement, au Premier Ministre, aux ministres et aux juges. Ces immunités pouvaient être levées avec le consentement de plus de la moitié de l'ensemble des parlementaires, excepté dans les cas de flagrant délit. Le Président, le Premier Ministre, les ministres et les juges constitutionnels jouissaient de l'immunité de l'inviolabilité et ne pouvaient ni être arrêtés, ni faire l'objet de poursuites pénales ou administratives pendant leur mandat. L'immunité pouvait être levée par le Parlement ou le Président, mais l'immunité présidentielle ne pouvait être levée. Pour enquêter sur les juges ordinaires et mener des poursuites, il fallait l'approbation du Parlement ou du Président. Dans un troisième cas, en vertu de la Constitution, le Président, les députés et les juges jouissaient de l'immunité face aux procédures pénales. La procédure de levée de l'immunité des députés ou des juges était établie par le Règlement du Parlement. Par exemple, les enquêtes et les procédures pénales à l'encontre de ces personnes ne pouvaient être ouvertes sans le consentement du Parlement. Un processus similaire existait dans un autre pays, où, en vertu de la Constitution, l'immunité était accordée au Président et aux députés, au Premier Ministre et aux membres du Cabinet, aux juges de la Cour constitutionnelle et au Procureur suprême. C'était le Parlement qui décidait des immunités qu'il pouvait lever afin de permettre les poursuites pénales. Les juges jouissaient de l'immunité fonctionnelle, qui pouvait être levée sur décision du Conseil judiciaire.

11. Des immunités plus limitées étaient en place dans d'autres États parties. Dans un pays, le Code pénal définissait la portée de l'immunité d'arrestation du Président, des députés, du Chef du Bureau suprême d'audit, du Procureur général et des juges. L'immunité d'arrestation ne s'appliquait pas dans les cas où la personne était interpellée pendant la commission d'une infraction, sauf lorsqu'il s'agissait du

Président. Le Code de procédure pénale prévoyait par ailleurs l'immunité de poursuite, mais pas d'enquête pénale, et cette immunité pouvait être levée par le Parlement. Un ensemble légèrement différent de protections existait dans un autre pays, ou la Constitution accordait l'immunité de poursuite pénale au Président et au Vice-Président, aux députés (sauf en cas d'infraction pénale grave, et alors uniquement avec l'autorisation du Parlement sauf en cas de flagrant délit), aux membres de la Cour constitutionnelle (sauf en cas de levée de l'immunité par un vote à majorité des deux-tiers à la Cour constitutionnelle), et aux candidats aux élections parlementaires, présidentielles et locales et à l'élection au Parlement européen (sauf si la personne est prise en flagrant délit au moment de la commission d'une infraction pénale grave), dans l'exercice de leurs fonctions. Dans un troisième pays, les agents publics ne jouissaient pas de l'immunité, à l'exception du Président de la République et des députés, dont l'immunité pouvait être levée conformément aux dispositions de la Constitution et de la loi.

12. Dans de nombreux pays de la région, sur le plan pratique, l'immunité n'avait apparemment pas entravé les poursuites dans le cadre d'affaires de corruption (elle avait toujours été levée lorsque la demande avait été faite), mais il existait des exceptions notables. Dans deux cas, de larges immunités existaient au regard du type et de l'étendue des protections accordées aux fonctionnaires de haut rang. Dans un cas, le Président, les députés, le Premier Ministre et les juges jouissaient de protections en vertu de la Constitution. Les députés jouissaient cependant d'une immunité absolue et non d'une immunité de fonction, qui prévalait toujours, une fois leur mandat terminé, pour les actes commis pendant celui-ci. L'approbation du Parlement et du Conseil juridique et judiciaire était nécessaire pour ouvrir une enquête concernant un député ou un juge, à la demande du Procureur général. Les procureurs et les enquêteurs du Bureau du Procureur ne jouissaient d'aucune immunité, même si le consentement du Président de la Cour suprême était nécessaire pour arrêter les fonctionnaires du Bureau du Procureur et mener des enquêtes à leur sujet. L'immunité de députés avait été levée dans certains cas et plusieurs condamnations de procureurs avaient été prononcées ces dernières années. Dans le second cas, les anciens Présidents et candidats à la présidence, le Président de la Chambre suprême de contrôle et l'ombudsman, outre d'autres fonctionnaires de haut rang (parlementaires, Procureur général et juges) jouissaient de l'immunité. Des procédures spéciales étaient en place pour permettre d'initier des poursuites pénales à l'encontre de ces personnes.

États d'Europe occidentale et autres États

13. Dans les sept États parties du Groupe des États d'Europe occidentale et autres États, les questions relatives aux immunités et privilèges de juridiction étaient plus répandues dans les pays de droit civil que dans les pays de *common law*. Dans les trois pays de *common law*, les agents publics, y compris les députés, ne jouissaient d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction en matière d'enquête et de poursuite pénale, pour des infractions visées par la Convention, même si les députés jouissaient de certaines formes d'immunité (ou de privilèges parlementaires) pour les opinions exprimées au sein du Parlement ou pour un acte lié à l'examen d'une question dans ce cadre. Il en allait de même dans un pays de droit civil, où les agents publics ne jouissaient d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction. De même, dans un autre pays de droit civil, aucun privilège de juridiction n'existait pour les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions officielles, même si

l'autorisation du Parlement était nécessaire pour l'inculpation et la poursuite de ses membres, députés et sénateurs.

14. Des immunités plus larges prévalaient dans deux pays de droit civil. Dans un cas, les députés, les agents publics et les juges élus par le Parlement jouissaient d'une immunité limitée pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs activités parlementaires. Une autorisation du Département fédéral de la justice et de la police était nécessaire pour engager des poursuites à l'encontre des employés fédéraux pour des infractions en rapport avec leur activité ou leur situation officielle, autorisation qui ne pouvait être refusée que pour des affaires moins graves lorsque les conditions juridiques pour des poursuites pénales étaient satisfaites. Dans le deuxième pays, les ministres jouissaient d'un privilège de juridiction et étaient jugés par des tribunaux spéciaux pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Il en allait de même pour les députés, même s'ils ne jouissaient d'aucune immunité ni d'aucun privilège de juridiction pour les actes commis en dehors du cadre de leurs fonctions. Les députés ne jouissaient pas de l'immunité, mais ils ne pouvaient être arrêtés ou faire l'objet de toute autre mesure restrictive de liberté dans le cadre d'une procédure pénale ou disciplinaire qu'avec l'autorisation du Parlement et, pour enquêter sur un député, du Président du Parlement, sauf dans les cas d'infraction majeure, de flagrant délit ou de condamnation définitive. Le Président jouissait de l'immunité absolue pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions officielles et ne pouvait, pendant son mandat, faire l'objet d'accusations, de poursuites ou de mesures d'enquête.

B. Application de l'article 20 sur l'enrichissement illicite

États d'Afrique

15. La plupart des pays du groupe des États d'Afrique faisaient face à des obstacles constitutionnels ou pratiques empêchant l'incrimination de l'enrichissement illicite. Dans un cas, cette situation s'expliquait par les garanties constitutionnelles de la présomption d'innocence, et dans l'autre cas, il n'était pas certain que la Constitution et les principes fondamentaux du système juridique du pays permettent l'incrimination de l'enrichissement illicite. Un État partie qui avait établi l'infraction a indiqué qu'il était difficile d'intenter des actions, en raison des difficultés rencontrées en matière de profilage financier, d'analyse de la valeur nette et de localisation et de saisie des avoirs. Un État qui n'avait pas incriminé l'enrichissement illicite avait mis en place un mécanisme administratif à cet effet, et dans un pays, l'on s'apprêtait à promulguer une législation pour créer ladite infraction.

États d'Asie et du Pacifique

16. Dans la majorité des neuf États d'Asie et du Pacifique, il n'y avait pas d'obstacles constitutionnels ou juridiques qui empêchaient l'incrimination de l'enrichissement illicite. Plus précisément, l'infraction avait été établie dans cinq États parties de la région, et l'on s'apprêtait à promulguer une législation dans trois autres. Des problèmes constitutionnels avaient été mentionnés dans trois pays concernant la présomption d'innocence, la charge de la preuve en matière pénale et la possibilité d'établir une infraction d'enrichissement illicite à la lumière des

principes constitutionnels. Des régimes de divulgation des actifs et des revenus des élus et des agents publics n'étaient pas en place dans tous les pays de la région.

États d'Europe orientale

17. Seuls deux des neuf États d'Europe orientale avaient incriminé l'enrichissement illicite, même si dans un cas, la disposition, qui avait été récemment mise en place, était jugée vague et imprécise. Dans la plupart des pays de la région, des restrictions d'ordre constitutionnel empêchaient l'établissement de l'infraction. Des difficultés particulières étaient liées à la charge de la preuve, à la présomption d'innocence et à d'autres spécificités du système juridique. Des systèmes de déclaration de patrimoine et de revenu et des dispositions juridiques connexes comme la législation le blanchiment d'argent étaient utilisés par certains États pour obtenir un effet similaire. Dans un pays, une législation était en préparation pour incriminer l'enrichissement illicite.

États d'Europe occidentale et autres États

18. Tous les États parties du groupe des États d'Europe occidentale et autres États ont déclaré que les restrictions d'ordre constitutionnel liées à la présomption d'innocence et au renversement de la charge de la preuve empêchaient l'incrimination de l'enrichissement illicite. Les systèmes de déclaration de patrimoine et de revenus ne semblaient pas être largement utilisés, bien que des mesures pénales et non pénales connexes soient parfois appliquées. Par exemple, dans un État partie, une richesse inexplicée pouvait être saisie et confisquée en dehors du système de justice pénale en vertu des lois sur le produit du crime, et le tribunal pouvait obliger une personne à lui apporter la preuve que ses avoirs ne provenaient pas d'une infraction pénale s'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que leur valeur totale dépassait la valeur d'avoirs acquis légalement. Dans un autre État partie, les dispositions du code pénal sur le recel et la non-justification de ressources et celles du code fiscal poursuivaient le même objectif. Dans un autre État, la législation permettait le renversement partiel de la charge de la preuve concernant l'origine licite des biens acquis par une organisation criminelle. Dans un autre État, des éléments tendant à démontrer l'existence d'une richesse inexplicée pouvaient être présentés au juge comme preuves indirectes à l'appui d'accusations de corruption publique ou d'autres infractions.